LEARNING FROM SUCCESS:

EXEMPLARY PRACTICES IN SERVICE TO THE PUBLIC

A REPORT PREPARED FOR

THE PUBLIC SERVICE 2000 TASK FORCE ON SERVICE TO THE PUBLIC

NOVEMBER 1990

92-02487/

Learning From Success:
Exemplary Practices in Service to the Public

Table of contents

	page
Chapter One: Introduction and Background	1
1.1 The Focus on Service and the Search for Paradigms	1
1.2 Previous Research into Exemplary Practices	3
1.3 Objectives of this Study	6
Chapter Two: Approach and Methodology	8
2.1 Identifying "Exemplary Practices" -- Sources and Criteria Used	8
2.2 Describing and Categorizing "Exemplary Practices"	13
2.3 Assessing and Analyzing "Exemplary Practices"	16
2.4 Problems and Limitations	17
Chapter Three: Findings	19
General Observations	19
Management Principles and Specific Insights or Lessons for Improving Service Elicited by Exemplary Practices	20
3.1 organizational change	20
3.2 organizational culture	27

3.3 leadership/vision/strategy 31

3.4 consultations 33

3.5 management of people 36

3.6 structures/systems 47

3.7 monitoring progress 51

3.8 external communications 54

3.9 service encounter practices 56

3.10 service support technologies 58

Chapter Four: Conclusions 61

4.1 The Service Culture and the Convergence of the Private and Public Sectors 61

4.2 Implications for Future Research and Use of Exemplary Practices 61

Index 66

Annexes

Annex A: Criteria for evaluating exemplary practices in service: Approaches used by various award-granting programs

Annex B: Sample of questions which can be used in assessing exemplary practices

LEARNING FROM SUCCESS:
EXEMPLARY PRACTICES IN SERVICE TO THE PUBLIC

CHAPTER ONE:
INTRODUCTION AND BACKGROUND

1.1 The Focus on Service and the Search for Paradigms

If one is to judge from public relations and marketing campaigns over the last few years, from articles in newspapers, magazines and journals, and from educational and training themes, management's preoccupation as the 1990s are being ushered in is the quality of the service provided by their organizations. This focus on services and emphasis on improving delivery are perhaps best understood as the result and expression of the dominant economic trends of the past two decades -- globalization and the sharpened competition it has engendered, and the continuing growth in the role of services in economic life.

The changing global economic environment has generated a new order of global competition. Nations, industries, and firms now deem 'competitiveness' critical both as a category of comparison and analysis and a real-world imperative. There has been a sharpened sense, elicited at least in part by the example of Japan and Germany, of the importance of appropriate corporate cultures. A central role has been accorded to management experts and techniques in a relentless search for organizing principles, paradigms, and tools to yield competitive edge.

At the same time, services, rather than manufacturing and primary industry, have become the dominant sector of advanced economies, taking a growing share of international trade as well. As services become more important, more attention has come to be paid to service considerations and, in an environment of strong competition, to 'quality of service'. Moreover, as

sophisticated technology is increasingly producing more reliable products and is being adopted by a rapidly rising number of manufacturers and purveyors of services, companies have to search for a new frontier of competitive edge -- they have found it in the realm of 'quality of service'.

Interpersonal relations are a basic dimension in the delivery of services, making services an area in which intangibles, subjectivity, and impressions or perceptions play a key role in determining an organization's market performance, its public image, and overall competitive position.

The trend toward sharpened competition has led organizations to adopt downsizing and streamlining measures, which in turn have also shaped the quality, modalities and approaches relating to serving the public. As 'quantity' has come to play a less dominant role, 'quality' has come to be stressed. As layered management systems and bureaucratic controls are being abandoned by organizations striving to make themselves leaner, more agile and more responsive, staff are increasingly trained and empowered to satisfy clients. Teamwork and 'interdependency' are becoming the characteristic management and operating styles of the "client and service driven" organization.[1]

At the same time, new information technologies, and the speed with which these technologies have been adopted in the private sector, have significantly expanded the potential for enhancing service. It seems reasonable that a focus on service would have been further reinforced by heightened consumer expectations, a consequence of the speed and extent of the diffusion of these information technologies, the advertising and communications campaigns of commercial competitors, and, indeed, as a result of competition itself.

---

[1] AT&T, for example, has reduced its workforce from 373,000 to 281,000 over the past six years in aiming to transform itself from an 'over-staffed, over-bureaucratized plodder to a customer oriented, lean high stepper'. The focus on teamwork and interdependency reduces the recourse of one division to blame another for particular shortcomings (for example, manufacturing for a poor product, or marketing for bad pricing), or to try to make up for a corporate problem on its own, independently, but rather, to work the problem out collegially. ["Less is Becoming More at AT&T", New York Times, June 3, 1990, Section 3, p.25]

These developments have had a marked effect on the public sector. As public expectations of quality and performance have risen, so have the standards for judging governmental performance. Downsizing and budget reductions have also characterized the changes experienced by governments. Given the parallel challenges and demands, the public sector has turned to the private sector in its search for models, paradigms, and solutions.

At the same time, there is a resistance to and wariness about prescriptive approaches and models in the search for management excellence. Adaptability and a capacity for innovation are the attributes now increasingly deemed to be vital in making organizations relevant and responsive to the challenges posed by new economic forces and a less stable, dynamic environment.

1.2 Previous Research into Exemplary Practices

The idea of analyzing the management practices of outstanding organizations and inferring management principles from them is not new. Perhaps the best known research of this type was Peters and Waterman's best seller, In Search of Excellence. While this book is not explict about its research methodology and while doubts have been expressed since its publication about the reliability and general applicability of its findings, its commercial success and popularity attest to the interest which research into exemplary practices attracts.

Some limited attempts have been made by the Canadian federal government to replicate this kind of research and analysis, and to disseminate the results. One initiative was known as the "Best Practices Exchange Program", sponsored by Treasury Board in 1983-84, as part of its productivity improvement initiatives. The aim of this program was to stimulate an on-going exchange of information about "best (management) practices" and productivity-related issues in the public service, as a way of providing the opportunity for learning from instances of managerial excellence and achievement. The program was also looked to as a means of recognizing,

rewarding, and building pride in successful managers, and improving the public's image of federal managers.

The program's approach was to identify and publicize success stories, both inside and outside the government. This was done through seminars, in cooperation with departments and the Centre for Executive Development (CED-Touraine, the federal government's training school for senior managers). Managers participated as resource persons, telling their success stories. In addition, success stories were published as articles in government and non-government publications. At first, the approach was very much people-oriented, geared to effecting attitudinal change by instilling confidence that improved management is possible, and inspiring with examples of successful initiatives. In a subsequent stage, success stories were written up, leading to the development of several teaching case studies and the compilation of a handbook, "Managing Change", a primer on management which enjoyed considerable popularity when it first appeared, but which has subsequently fallen into disuse as the program's visibility diminished.

The written record of the Best Practices Exchange consists of the handbook "Managing Change" and six case studies. According to one of the key players in the Best Practices Exchange, "the program did not form part of a comprehensive effort to identify and analyze the components of management excellence. There remained a degree of vagueness about its mission and its title was to become a continuing source of confusion."[2] There was in fact the intention to put in place a clearing-house mechanism and even a central hot line for managers seeking help in problem-solving, as well as a supporting data base, including an inventory of case studies and relevant literature. These components of the program did not materialize.

Given the compartmentalized nature of the federal public service and the distinctive corporate cultures in individual departments, it is regrettable that proposals for enhancing on-going exchanges between managers have not been implemented. The overall aims of the Treasury Board initiative -- to

---

[2] A.W. Burgess, "Evolving a Management Excellence Program", January 1989, p.7.

provide a forum for managers to learn from each other, to draw inspiration from documented cases of management achievement, and to improve morale by generating pride in successes -- continue to have merit in the 1990s.

With the establishment of the Canadian Centre for Management Development (CCMD), responsibility for the "Best Practices Exchange" shifted from Treasury Board to the Centre, where as of January 1990 it was integrated as a CCMD program entitled "Case Development and Best Practices Program". Although resources devoted to the "best practices" program have been limited, CCMD has been following the path laid out in the Treasury Board Best Practices Exchange in pursuing the following objectives:

(a) to publicize, through written accounts, instances of extraordinary leadership and skill in effecting organizational change or renewal; innovative techniques or practices in program delivery or policy development; and nationally or internationally recognized initiatives. Such "case histories" would be the subject of discussion in gatherings of senior managers and in Public Service publications, and would be integrated into CCMD's teaching program.

(b) to provide access to and information about management expertise, new techniques and approaches, through periodic mini-conferences and in particular, through a loose-leaf "Manager's Access Handbook", which would serve as a clearing house and networking mechanism for the dissemination of success stories, literature relating to management, videos and computer database links and expertise referral information; and

(c) to identify, by focussing on "best practices", relevant areas for research on federal public service management issues, in order to improve information available to the academic community, the private sector and other interested parties.

Thus far, CCMD has initiated the "Deputy Ministers' Best Practices Exchanges" luncheon meetings, where Deputy Ministers can share successes and discuss issues and problems. The Centre is also developing its approach

to implementing the objectives described above. According to CCMD's Compendium of Programs and Policies, the Centre expects to have developed 15 to 25 "best practices" teaching cases, modelled on Treasury Board's "Managing Change" document. It is hoped that this goal will be achieved by 1992.

Given the significant benefits which can ensue from the systematic sharing of good examples and approaches in public service management practices and in service to the public, and given the need for improvement, it is unfortunate that more priority has not been given to research and exchange of good ideas and proven practices.

1.3 Objectives of this Study

With a view to building on past experience and contributing to present endeavours, the Task Force on Service to the Public has undertaken as a central project the identification and analysis of "exemplary practices" in service to and consultations with the public. The term "exemplary" is preferred to "best" for several reasons: "Best" implies an absolute and prescriptive approach to management. In fact, with rapid societal and technological changes, what is "best" today may not be perceived as "best" in the future, and what is "best" in one organizational setting may be unsuitable for another. Moreover, to suggest that there is only one "best" way of doing things would be to misinterpret modern management theory and principles as static. The aim is to retain the notion of "continuous improvement" and adaptation, and the variety and range of practices which can lead to successful management and excellent service.

The rationale for using "exemplary practices" as a tool for improving public sector management and service to the public is even more compelling now than it was in the recent past. Economic forces have driven the private sector to intensify its search for components of successful management, and there is pressure on the public sector not to lag behind. Learning by example from the experience of colleagues continues to be viewed as a beneficial exercise. Moreover, given the poor image of public servants and the tendency to

stereotype governments as inefficient and 'bureaucratic', the need is even more urgent now for improving public service morale through public sector success stories, by systematically gathering, analysing, disseminating, and marketing exemplary practices.

Our focus in this study has been on practices which have worked in particular settings, and which have struck practised eyes as successful or relevant and worth emulating. At the same time these practices serve to focus attention on the components of successful service to the public, and on the strategies and systems, resources and skills which need to be marshalled to improve performance.

The approach taken in this report views exemplary practices not as a set of models, but more as a heuristic device, as a teaching and training tool geared to instruct and inspire by presenting examples of adaptation to change in pursuit of improved service in particular settings. The aim has been to produce a federal government *Vade Mecum*/guide to exemplary practices; and specifically,

i) to establish criteria for exemplary practices in service to the public appropriate to the public sector;

ii) to examine the importance of contextual factors insofar as these bear upon the modalities and record of accomplishment associated with individual practices;

iii) to elicit general conclusions or management principles which could be useful to organizations seeking to improve their service performance;

iv) to elicit more specific insights or lessons in relation to particular practices or the problems these practices are designed to address; and

v) to determine the implications/potential for future research.

CHAPTER TWO:
APPROACH AND METHODOLOGY

The scope of the exercise is dual -- to provide a range of examples from which to learn, and from these, to adduce criteria/principles/guidelines which could be helpful in designing or modifying government programs to better serve the public. The research approach adopted has correspondingly been two-pronged: the compilation of a **descriptive inventory of examples** of innovative or noteworthy cases where significant improvement in service has been effected; and the elaboration of basic **management principles** which emerge from analysis of these case studies. A distillation of these principles follows in Chapter Three ("Findings"), and, in more detail, in Section A of a companion reference volume to this report, entitled "Exemplary Practices in Service Handbook". The descriptive inventory of cases is provided in Section B of the Handbook.

The study of exemplary practices has involved three steps: identifying exemplary practices cases, categorizing and describing these, and analyzing/assessing them for potential use by the federal public service.

2.1 Identifying "exemplary practices" -- sources and criteria used

In identifying and selecting "exemplary practices" in serving the public, a pool of case studies was examined with a view to specifying those practices which contribute to innovative and successful results in improving service to the public. The intent was to single out key innovative service-oriented practices integral to award-winning, acknowledged or promoted cases from the public and private sectors in Canada, the U.S and elsewhere, with particular focus on developments at the federal level. These case studies were drawn primarily from the following sources:

(a) *IPAC awards:* The Institute for Public Administration in Canada, together with the consultancy firm Coopers and Lybrand, launched a

competition in November 1989 to bestow the first national Award for Innovative Management to public sector organizations. The theme, fortuitously, was "Service to the Public". A condition for qualification was that the innovative management practices should have been instituted after December 31, 1987.

Despite the limited time for preparing submissions, there was an almost 10% response rate to the approximately 600 letters sent to federal and provincial deputy ministers and senior municipal offi ials. Of the fifty-seven entries, eight finalists were selected and invited to give oral presentations in March. Three winners were announced on April 30. These were: the Module for Citizen Relations of the City of Montreal; the Alberta Workers' Compensation Board; and the Companies Branch of the Ontario Ministry of Consumer and Commercial Relations. We focussed in particular on the finalists and winners.

(b) Cases submitted to the Task Force from departments in response to the Task Force Chairman's letter inviting Deputy Ministers to submit examples of "best practices" in their own areas of responsibility. The responses to Mr. Rawson's letter have resulted in a relevant and substantial initial listing of potential case studies. The cases range from one-paragraph summaries to substantive accounts with supporting documents.

These cases and practices have by and large not won awards or received wide acknowledgement for their "exemplary" qualities. They were simply put forward and promoted by their own organizations as innovative and noteworthy. It was not possible, within the context of this study, to attempt an audit or verification of the material submitted.

(c) Cases from the section on "Well-Performing Organizations" in the 1988 Report of the Auditor-General, focussing on those organizations with a significant "service" dimension. These include: The Canada Mortgage and Housing Corporation; the National Parole Board; DOC's Spectrum Management Sector; the International Development Research Centre; CCA's Bankruptcy Branch; and the Bureau of Labour Information.

The method used for the Auditor General's report in selecting "well-performing" organizations involved gauging peer consensus, largely through informal inquiries. The approach in that report -- to identify common attributes of well-performing organizations -- is in some respects analogous to the approach adopted in the present study, in extracting criteria and management principles for excellent service by looking at practices common to organizations deemed successful in serving their clients.

Also considered, are the findings of the section 'Values, Service and Performance' in the 1990 Auditor-General's Report, based on a study of the following departments: Employment and Immigration Canada, Correctional Services Canada, Fisheries and Oceans Canada, and Revenue Canada-Taxation.

(d) Case studies used in Treasury Board's Best Practices Exchange Initiative, including: the Revenue Canada Taxation/Taxroll Automation Project; and the Federal Business Development Bank; CCA's Corporations Branch.

(e) Cases suggested by Brian Marson, former Comptroller General of British Columbia[3]: These included the British Columbia Public Purchasing Commission; Transport Canada, Air Navigation Services Directorate - Western Region; the City of Calgary's Service Improvement Strategy; the B.C. Pavilion Corporation; New York City's Department of Sanitation; and a program of organizational change effected in the Comptroller General's office itself.

(f) American examples, in particular:

- a selection of winners of the Ford Foundation/Harvard University Innovations Awards, granted to state, local or county governments and

[3] Mr. Marson has taken a personal interest in identifying examples of effective public sector management, and as past President of IPAC, launched the IPAC award program cited above.

to non-profit organizations which are administered or at least half-funded by the public sector;

- the Minnesota "Striving Towards Excellence in Performance" ("STEP") program and several cases which follow the STEP strategy, which aims at creating an innovative managerial culture by experimenting with ideas generated by front-line staff and relying on employees to improve public sector services and productivity, in partnership with the private sector;

- recipients of the 1989 Public Service Excellence Award, bestowed in Washington in May 1990 by the Public Employees Roundtable (PER is roughly equivalent to the Canadian public service's APEX).

(g) A selection of examples collected in the course of recent work in the U.K. on service to the public and in several OECD studies published since 1987.

(h) From the private sector: a selection of recipients of ISTC's Awards to Business; several case studies which have been promoted by private sector organizations themselves or by the media, and for which adequate information was available (IBM, Xerox, GE, etc.); and selected examples from recent literature on the service culture.[4]

Criteria for selecting exemplary practices

A fundamental challenge in this exercise was identifying what makes an "exemplary practice" in service to the public. There was a need to distinguish between exceptional, innovative practices, and those which meet routine standards of performance.

---

[4] The various cases referred to in this section and the "exemplary practices" they demonstrate are described in the companion reference volume to this report, the Exemplary Practices in Service Handbook.

To establish criteria for an "exemplary practice", it has proven useful to examine and compare the methodologies and criteria used by various award granting bodies, in particular, the Institute for Public Administration of Canada's Award for Innovative Management; the Ford Foundation - Harvard University Innovations Awards; the Public Employees Roundtable (PER) Award for Public Service Excellence (Washington); the President's Award for Quality and Productivity Improvement; ISTC's Awards to Business; as well as the criteria for selection of case studies developed in connection with Treasury Board's Best Practices Exchange Program.

A detailed account and analysis of the sets of criteria and methodologies used in these award programs is provided at Annex A. The following six criteria were distilled from the different sets, and appear well suited to the selection of exemplary practices in the federal public service:

relevance: The practice is relevant to "Service to the Public", indicated by its success in targeting services and adapting services to needs, as well as in the furtherance of public service goals and values.

effectiveness: The demonstration of measurable, verifiable, tangible, and equitable results of the initiative since its implementation, in such areas as improved techniques and processes and value for money.

significance: The importance and value of the practice or project -- the magnitude of the impact it has had in its particular setting, and its potential impact on society more broadly.

ability to develop and use human potential: The extent to which the organization has succeeded in developing and utilizing the full potential of its workforce for improved service, and personal and organizational growth. This involves management leadership and support for service to the public, employee empowerment, training, and the use of rewards and incentives to recognize contribution to improved service.

innovativeness: The practice is deemed to be innovative, and has resulted in successful organizational or procedural change, improved

performance, translation of new ideas into practice, or the harnessing of technological change.

replicability: The potential for wider implementation of the practice, or the extent to which the successful strategy or practices can be replicated in other settings.

Criteria for identifying exemplary practices cannot be absolute or prescriptive, but should evolve in the light of a rapidly changing environment and new insights into conditions for effective management, and must be adaptable to particular settings. In addition to a set of broadly stated criteria, it would be useful to develop a selection of generic questions for each of the above headings, with additional ones included as appropriate to the particular case being assessed. Examples of such questions are provided at Annex B.

Apart from the few award-winning cases or those widely acknowledged as successful, the inventory of cases in the Exemplary Practices in Service Handbook, which accompanies this report, includes candidates being promoted as exemplary practices. It was not possible to do follow up interviews with contact persons in the organization, substantial informal inquiries, or on site visits, and therefore this inventory contains a large reserve of as yet unmined potential.

2.2 *Describing and Categorizing Exemplary Practices*

After identifying and collecting the case studies, we sought to describe and characterize the exemplary practices. We then analyzed these practices to determine the underlying management principles or approaches, and their relevance to the federal public service. The exemplary practices selected were implemented in recent years, in either the public or private sectors, and are

drawn from the cases described in the above-mentioned Exemplary Practices in Service Handbook.[5]

The following schema of categories has been used to group "exemplary practices":

1) organizational change

Organizational change is a term used to describe the successful transformation of an organization through significant changes in culture and strategic direction and a combination of practices geared to improve service, including: organization-wide integration of a service-oriented or client-centred culture and values; changes in management practices and organizational structures; and the implementation of new programs, techniques and technologies.

2) organizational culture

A client-centred culture, within the limits of public entitlement and public sector accountability, is characterized by the following features: service values and a commitment to quality service and continuous improvement at all levels of the organization, reflected in decisions and actions bearing on management of people, design of structures and systems, the measurement of service performance, and communications, both internal and external.

3) leadership

Leadership is a dimension of personal behaviour. Our focus here relates to top management's attention to vision, strategy, and commitment to continuous improvement of service, reflected in organizational priorities, management practices and internal communications.

---

[5] Cases are described generally, and the exemplary practices which they contain are typed according to category or orientation. Also included are basic reference information, including literature source/contact person to refer to for further information; a description of the circumstances of introduction of the practices (situation before change); their impact/effects/results; and the feedback/evaluation mechanisms which measure results.

4) consultations

Consultations refer to the organization's outreach and external communication activities conducted to enhance responsiveness in providing a service which is more likely to meet clients' expectations. This is accomplished by creating links between different levels and branches of government and stakeholder communities; among sources of authority, those who design and implement policy, those engaged in service delivery, and the client base.

5) management of people

'People management' practices conducive to excellent organizational performance and service include empowerment and delegation; team-building; valuing, motivating, recognizing, and rewarding. It includes **human resources management practices:** recruiting, training, redeployment, appraisals/feedback to employees -- all conducted with a view to improving service.

6) structures/systems

Changes and modifications to organizational structures/systems in the aim of improving service may involve decentralization; re-design of internal communications and management systems; delayering/flattening of structures; partnerships -- between levels of government, between departments, and between government and the private sector; privatization; simplification of service delivery systems; the elaboration of clearer operational procedures; and setting standards.

7) monitoring progress

Monitoring progress involves monitoring program performance and effectiveness; measuring client satisfaction; conducting surveys and focus groups for both client and employee feedback; and handling complaints.

8) external communications

In addition to consultations (section 4 above), external communications activities include information dissemination; outreach programs; promotion and marketing; and expectations management.

9) service encounter practices

Service encounter practices which make a difference in how service is perceived include: service delivery "intangibles" which result from staff service skills in promptness, courtesy, empathy and efficiency; physical settings, atmospherics, and tools; and accessibility.

10) new service support technologies

The implementation of new service support technologies involves education, to sharpen awareness of the potential, relevance and implications of these technologies for the organization; intensive training of personnel at various levels, taking into account anticipated benefits and longer-term cost considerations; and techniques to integrate such technologies into corporate strategies and management and service transaction practices.

2.3 Assessing and Analyzing Exemplary Practices

Exemplary practices are perhaps best understood if one takes into account the two different senses in which the term 'exemplary practices' is used, and if there is a clear sense of the setting and context for practices.

Two senses of 'exemplary practices': Practices may be exemplars of **service.** More usually, however, exemplary practices are not services or products in themselves at all, but rather instrumental **means** to the provision of excellent service to the public. Practices which are themselves service products may be assessed as to whether they meet wants, needs, and entitlements with respect to quality, cost-effectiveness, accessibility, timeliness and presentation. Practices which are more instrumental means to excellent service -- in such areas as vision and values, skills and support, strategies and systems -- are assessed less as products than for their potential to contribute towards quality service.

Context: The point of the study of successful practices is to assess the adoption or adaptation of practices and techniques in the federal public service. It is therefore particularly important, in analyzing the cases and the exemplary practices they demonstrate, to gain insight into the context, including

constraints, which shape particular practices and techniques, taking into account the different circumstances/imperatives of the private sector, of local and provinicial government, and of the federal government, and the appropriateness of alternative approaches to service provision -- privatization or delegation for example. Contextual factors include: the relation of the practice to the mission, values, goals and culture of the organization; the relation of the practice to organizational structures, management approaches, and operational processes; and the suitability of the practice for implementation within the federal public service, considering characteristic constraints which may affect its adoption in the federal public service, and whether some of these constraints may be removed.

Assessment and analysis of this kind has to a degree been integrated into the 'Findings' section (Chapter Three) of this report, and in the treatment of exemplary practices and cases in the companion Handbook. Much remains to be done, however, by way of the analysis described above and its practical application, as discussed in Chapter Four.

2.4 Problems and Limitations

A number of problems and limitations have been encountered in the present effort to document exemplary practices in service to the public. These include:

Time and data constraints: Some of the information contains gaps which could not be filled in the time available for this study.

Limitations in source base: The source base was assembled in a somewhat random manner. Some material was quite detailed, whereas in other cases we had to draw inferences. We found we had considerable material relating to some themes (e.g., management of people), and conversely, relatively little information relating to other important themes (e.g., consultation).

Limited capacity for rigorous assessment: The success stories examined were drawn primarily from written material provided by the organizations promoting their own initiatives. Some may be self-serving. In some cases,

short-term results may have been achieved at the expense of the long-term health or productivity of the organization.

Ideally, a research program directed at the identification of exemplary practices should have the resources and expertise permitting a somewhat more thorough and rigorous analysis of cases than was possible in this study. Despite the limitations of the present study, we believe it does constitute a useful and reasonably reliable contribution to the ongoing search for management principles and standards. Future studies may be able to build upon the work undertaken here and find ways of incorporating more rigour into the process of both identifying and assessing the performance of specific organizations.

CHAPTER THREE:
FINDINGS

General observations

The observation that the private sector can focus more single-mindedly on satisfying a discrete clientele and is compelled towards quality by competitiveness and the profit motive, while government has to satisfy a larger range of stakeholders, respond to a variety of imperatives, and is inclined to risk-avoidance has led to the view that a service orientation comes more naturally to the private sector. While distinct differences between the private and public sectors remain, there is a degree of convergence between the two; both are striving to effect organizational change to a service culture focussed on clients. In both, efforts to effect such organizational change have emphasized the areas of culture and values; leadership, vision and strategy; management of people; effective internal and external communications; monitoring of service and client satisfaction; and the adaptation of structures, systems, and technological tools in support of service.

Providing scope for innovative management is likely to result in creative ideas for maintaining good service, especially needed at a time of budget cuts and downsizing.

Service improvement results from competitive, social, economic, and political imperatives and practical concerns, not theoretical schema and models. The successful approach is: let's see what works, and if it doesn't, what changes can make it work.

The focus, in thinking of "exemplary practices", should be on the provision of actual, specific services to the public. An emphasis on inputs to the provision of service -- on developing staff, resources and processes -- can lead to losing sight of the clients and the service itself. Moreover, an "exemplary practice" in serving the public involves getting a *variety* of factors, at least all critical

factors, right. It is not sufficient for an organization to have an inspiring vision statement, innovative strategies, and effective training programs, if the availability of services is not adequately targetted and marketed, or if the service itself is out of line with the client's needs or entitlements. Thinking of specific inputs as "exemplary practices" presents the danger of losing sight of the combination of factors needed to generate quality service.

Management Principles, Insights and Lessons for Service to the Public elicited by Exemplary Practices

The findings and observations in the sections which follow are a distillation of the principles embodied in the 'exemplary practices' and the particular cases from which they have been drawn which are examined in detail in the companion reference volume to this report, the Exemplary Practices in Service Handbook.

3.1 Organizational Change

The following principles and guidelines have emerged from an examination of practices and approaches adopted in organizations deemed to have successfully effected (or to be in the process of effecting) a transformation to improved performance in service to the public.

3.1.1 To become service-oriented and client-focussed, an organization may require more than simple adaptation of accepted ways of doing things -- it may demand a transformation in the way the organization is run.

Significant improvement in organizational performance results from an integrated, systemic, global approach to changing an organization's culture, over time, rather than from tinkering with changes in specific management techniques in the hunt for quick fixes. Isolated or episodic management fads are not likely to succeed. Quality Circles, for example, are unlikely to lead to enduring change without structured and sustained management support, a commitment to participative management philosophy, and adequate training in participative management techniques.

3.1.2 There is no obvious 'right formula' that will guarantee success in the process of change. Change is a process of unfolding, requiring a long-term

commitment to a new set of principles, a process of learning and adaptation through continual stock-taking of one's experience against one's goals.

Nonetheless, some clear principles emerge from the experience of a variety of organizations in introducing and managing organizational change with a view to improving service. A comprehensive and phased strategy could consist of the following stages:

A. Analysis and definition stage

Exploratory, fact-finding work is carried out to define the need for change, attendant risks and costs, and the goals to be attained as a result of the change, in order to provide a basis for deciding whether or not to initiate change. This would require:

* determining the impetus or sources of pressure for change. For example: Who wants to introduce the change and why? Are there demands from clients/the public for new services or a higher level of existing services? Does the appropriateness of existing programs or services need to be re-examined in the light of new government or departmental policies, budget cuts or the internal re-allocation of resources?

* assessing the validity of the need to change -- is there a real problem demanding a solution? For example: Is the workload growing and service capacity deteriorating while person/years are cut or frozen?

* defining the goal in measurable, quantifiable terms, based on solid research, by: identifying clients and client behaviour, and articulating perceived client expectations; determining, in relation to these, the resources and skills required to provide the level of service sought, with attention to the potential of advanced technology; and measuring the organization's performance against client expectations and against basic standards of effective client service.

* analyzing the potential impact of the change on the organization, its effects on employees and clients; its legal, policy and financial implications; what

new inputs/resources would be required; whether it is in harmony with corporate values and attitudes.

* examining alternative options for change to select the most appropriate.

* determining whether the timing for the change is right, and whether there is sufficient time to plan and implement the change.

B. Program design and preparation stage

Awareness of the need for change among primary audiences is fostered, and measures are taken to enlist support from clients and stakeholders in the change process, by:

* building management commitment, so that there is demonstrated management understanding, support, and preparedness to allocate resources necessary for the change process.

* creating a 'transition group', reporting to the most senior levels of the organization, to serve as the organization's focal point for devising strategies and managing the proposed change. The tasks of the transition group would include: acting as a catalyst; developing a timetable for implementing the transition and a plan for deploying human and financial resources for top management approval; elaborating an effective communications plan; preparing contingency plans; monitoring progress and obtaining continuous feedback on how changes are affecting the organization; and helping to phase in changes so that potential disruptions are minimized and successes are used as building blocks.

* soliciting observations from the target audience or clients, in order to create a sense of ownership and to benefit from data which can be used in designing the change process.

* enlisting support from collateral groups, in particular central agencies, unions, and professional associations.

* formulating a clear vision of what the organization would look like if the initiative for change is successful, and effectively communicating that vision.

* translating the vision into a set of values and objectives which can motivate people to high performance and foster the organizational culture and attitudes needed to support the proposed changes.

* designing a practical and workable program to address the needs of the target population, addressing such basic issues as program design constraints (for example, the need to operate with existing resources); criteria for evaluating the design; how the final design decision will be made and who should be involved; and how the design decision will be communicated.

C. Marketing stage

To enlist support, the transition process should involve as many people as possible so as to leverage the greatest involvement and commitment to change. This can be accomplished by:

* conducting intensive awareness programs throughout the process to communicate goals, convince of the benefits, and generate a sense of ownership.

* inviting staff to collect, analyze and share information on the need for change and the change process itself.

* providing the opportunity for work units to propose ways to improve service strategies and systems;

* organizing support structures, such as advisory committees, teams, workshops, formal and informal networks;

* balancing an appreciation of the importance of participation to the change process with an awareness of its drawbacks -- such as consuming time, permitting conflicting ideas to emerge, and reducing control.

* conveying the message to all involved that change takes time, that instant improvement or cost-savings should not be expected.

Implementing a strategy for managing resistance:
Organizational change can alter relations and values in the organization, challenge traditional approaches and roles, and may therefore appear threatening to some people in the organization. Managing resistance to change requires:

* assessing values and attitudes towards change held by senior management and other employees, in order to identify and quantify resistance and support (e.g., preparedness to take risks, management style, sources of anxiety regarding change).

* selecting favourable starting points in the organizational system from which to launch the change process.

* reducing resistance by engaging innovators/supporters of change to spearhead pilot projects and to enlist support from the more skeptical, conservative elements; it may be advisable initially to isolate hard core resisters/cynics.

* determining the 'critical mass' of commitment needed for change (i.e., the key players whose commitment is essential), and developing a plan for obtaining that commitment.

* pacing the rate of change by determining how ready the organization is for change, the amount and type of resistance, and the urgency of making the change.

D. Implementation and reinforcement stage
Momentum for change can be maintained by adopting the following management approaches and measures:

* Some immediate and visible changes or successes are accomplished to demonstrate management's seriousness and to instill hope for further success.

* The effects of the change process are monitored, developments and lessons are communicated, instances of progress and innovation are recognized and celebrated, and clear service standards are developed to be followed by staff and publicized for clients.

* The change process is fine-tuned by using the results of formal and informal monitoring and evaluation to adjust the program, correct mistakes, and introduce refinements.

* A culture conducive to continuous improvement and innovation is created, one characterized by:

- alertness to the opportunities presented by changes in public perceptions of the product or service, and development of marketing and delivery strategies in response to these changes;

- more extensive and rapid integration of the best available technology, for which employees are educated and for which their input is sought;

- a long-term view of the organization and its wider setting, which informs the organization's culture, vision and strategy;

- a comfortable and stimulating work environment in which control systems are used intelligently in the attainment of objectives, in which staff do not feel constrained in developing new methods, services, products or goals -- that is, in which risk-taking and creativity are encouraged;

- management commitment to ensuring that training and resources needed to sustain continuous improvement are made available to employees.

The resulting culture should foster a more focussed sense of mission; enhanced employee and management appreciation of service delivery techniques and systems; improved employee morale; more efficient, streamlined systems; and improved, client-friendly service delivery.

3.1.3 A multi-year strategy, based on a clear vision and purpose, puts into perspective the areas needing improvement and the proper sequencing of initiatives and the pace of change. Vision statements, for example, should be introduced early in the transformation process so as to serve as a touchstone for organizational change. Management training should precede attempts to change management style or techniques.

3.1.4 Leadership, in the context of bringing about organizational change, is not the function of one person, but rather must be carried out by all people at all levels of the organization -- which means that employees must accept their own responsibility for bringing about change. Productive change occurs where people at all levels work together, based on commitment to common principles. Leaders can initiate change and create the conditions for continued support, but a long-term change program requires a shared approach.

Transformation to a service culture requires the involvement of employees, supervisors and managers, working together in a concerted way -- making use, for example, of workshops -- to select service strategies, develop service standards and improve service systems.

3.1.5 To promote continuous improvement, innovation, and change, management must set new realistic goals at every level of the organization; employees must come to terms with continuing change.

3.1.6 Innovation and change should not be confused with unguided flurries of new initiatives and re-directions. In a well-managed change process, the values of continuity and perseverance of management direction are retained,

and workers are protected from discontinuity for which they are not prepared and which causes anxiety and frustration.[6]

3.2. *Organizational Culture*

The fundamental prerequisite for excellence in providing service to the public in the public sector is building a client-centred culture within the parameters of public entitlement and accountability. Creating and diffusing such a service culture depends on the existence of a set of shared values and leadership commitment to these values, a commitment reflected in decisions and actions bearing on management of people, in the design of structures and systems, the integration of tools and technologies, the measurement of service performance, and effective communications, both internal and external .

A service culture would include the following key values: an organization-wide focus on clients; a preoccupation with quality; striving for continuous improvement, and the valuing of the organization's people.

3.2.1 A service culture is characterized by the following features:

* Service is integrally linked to the organization's mission, values, and strategies -- all of which centre on the client. The delivery of services or products to an identifiable clientele, both internal and external, is understood by all to be the ultimate justification for the existence of the organization.

* 'Standards of Excellence', communicated in a mission statement or a similar document, establish what good service means in the specific context of the organization's programs, and thus targets or guidelines are set for employees to adhere to or, over time, to exceed.

---

[6] On the management of change, see also section 3.5.6.

* In addition to the importance conventionally attached to tangible elements, such as plans, budgets, materials and procedures, considered attention is paid to intangibles, such as commitment, caring, loyalty, enthusiasm and innovation.

* The values of openness, trust and integrity permeate the organization. These values are lived, not simply announced. Management and staff rely on each other, confide in each other, listen to each others' viewpoints, and share information. They follow through on promises; their actions match their words.

* The commitment to serve clients is linked to a reliance on the organization's staff -- that is, there is focus on people. Service is the responsibility of every member of the work unit, and all staff are involved in developing standards of service and in implementing strategies to improve services. Managers trust employees, involve them at the outset of change, empower them and encourage risk-taking.

* A primary objective is to establish a closeness to the client, in order to gain a better understanding of the customer's preferences and needs, and to maintain responsiveness within the organization. Tools to enhance closeness to the customer include customer surveys; advisory boards with customer representation; observation of the customers' interactions with employees; analysis of complaints for preventive action; newsletters, promotional literature and use of media; conferences, presentations and special events linking the organization with clients; service phone lines; and customer service training for all employees.

* There is a commitment to teamwork and continuous quality improvement; each reinforces the other -- the combined effects are powerful. Commitment to quality improvement is reflected in the determination to know and meet customer expectations and to do the job right the first time, thereby increasing pride and productivity. Teamwork implies a shared determination to find ways to maintain improved levels of service. Continuous improvement is fueled by information gleaned from marketing initiatives and client feedback.

* It is recognized that service to clients may require professional marketing expertise. The client-focused orientation encourages market analysis for appropriate targetting of services, which involves identifying client profiles and market segments, and the design of communications initiatives to reach each segment. The result is the establishment of more specific objectives for the organization, sharper awareness of clients' needs, and greater capacity for adaptation of services to clients' needs. The approach permits an organization to determine its priorities, to encourage various functions within the organization to develop an integrated service offer, and to develop an effective communications strategy.

* Client characteristics receive ongoing analysis and updating, and service system audits are regularly conducted by employees with their clients. Client feedback is a driving force within the organization, providing lessons which are then applied to achieve higher levels of service. The organization periodically redefines and adapts its vision and strategy, management systems and structures to provide services in line with clients' feedback as to their needs. The focus on clients shapes, *inter alia*, policy development, consultations approach, internal management, and staff training. Products and services are periodically revised, withdrawn or replaced in accordance with client needs.

* The internal marketing of a culture of commitment to service improvement makes full use of the internal communications system (corporate and departmental newsletters, annual reports) and training initiatives. A range of communication techniques is used to publicize the services and products to ensure that achievements are understood throughout the organization and at the political level.

3.2.2 In the regulatory context, where service takes the form of protection of the public good through facilitation and enforcement of compliance with regulations, a service culture requires

* strategies for systematic adaptation to a changing environment;

* empowerment and service skills training for front-line staff;

* streamlined procedures and processes to facilitate both access and compliance;

* advanced service support technologies, to reduce paperburden, to improve turnaround time for transactions, and, more generally, to improve internal and external communications;

* direct and timely dissemination of information to clients, to ensure awareness of regulations and procedures;

* outreach to consult with and to adequately inform clients;

* equitable and consistent enforcement of regulations;

* effective sanctions for non-compliance coupled with fair appeal and redress mechanisms;

* effective monitoring of service, in particular of compliance capability, processing and turnaround time for transactions, and responsiveness to complaints.

3.2.3 Well performing public sector organizations feature a combination of elements -- people who are competent, committed and value-driven; continuity of leadership; a clear and strong sense of mission and purpose; a strong client focus; autonomy and flexibility at all levels; risk-taking and innovation; freedom from constraining forms of central agency interference; tailor-made internal regulations and reporting requirements; continual self-scrutiny of strategies and activities; and open communication, collaboration and consultation at all levels of the organization.

3.2.4 A management culture geared to excellence in service can be created by applying the 'Total Quality Management' approach (TQM), which consists of the following elements:

* an unwavering focus on and commitment to meeting the needs of the organization's customers, by seeing things from the customer's perspective and allowing the customers' requirements to become the prevailing determinants of the organization's activities;

* a comprehensive, holistic approach to managing which directs all activities to contribute to producing quality service, by regarding each activity and every individual involved as a vital link in the chain of service, and by determining what requirements would fill the needs of each link in the chain so as to meet the imperative of quality; and

* a management infrastructure that nurtures and supports employee involvement and commitment, promotes their training and development, and rewards and recognizes their contribution.

3.2.5 A management culture which fosters commitment and innovation is critical to meeting the challenge of downsizing and increasingly constrained budgets.

3.3. *Leadership/Vision/Strategy*

Leadership is a dimension of organizational behaviour manifested in top management vision, strategy, and commitment to continuous improvement of service, and reflected in organizational priorities, management practices and internal communications.

3.3.1 leadership

Systems and practices only work well when they are aligned with and supported by strong leadership, shared values, and a management philosophy which is consistently communicated and reinforced through day-to-day decisions and actions.

Leaders and managers need to focus on vision, purpose and goals instead of on formal compliance with rules and controls. In the well-performing organization leadership is not authoritarian, control-oriented or coercive, but participative. A creative, inviting, participative leadership is more likely to

succeed in instilling a service culture by creating a climate in which people feel they are making a valuable contribution to worthwhile objectives. Leaders should inspire and foster communication, and eliminate barriers which inhibit consultation and collaboration.

Leadership is epitomized by visibility, accessibility, persuasion, encouragement, example and patience.

Leadership, particularly in the context of bringing about organizational change, is not the function of one person, but rather must be carried out by all people at all levels of the organization.

3.3.2 vision

Leadership involves envisaging an ideal organization, defining purposes and goals, and then articulating these and fostering commitment in people to strive for that ideal. Corporate vision should be crafted and articulated with clarity, continuity and consistency:

* Clarity of expression which makes the organization's objectives understandable and meaningful, involves: simplicity; relevance or the linking of broad objectives to concrete agendas; and continual reinforcement or interpretation of the core vision to keep it from becoming ignored, obsolete or abstract, and to give it immediacy and concreteness.

* Continuity of vision involves sustained commitment to a basic core of strategic objectives and organizational values.

* Consistency of vision involves its application across units and boundaries to ensure that it is a unifying force throughout the organization. Inconsistency produces confusion, with different units of the organization pursuing conflicting agendas.

3.3.3 strategy for innovation

A first step in strategy implementation is to achieve a clear understanding of the organization's *raison d'etre* and determine how well clients' needs are met. Successful service strategies depend on management's ability to be alert to the evolving needs of clients and to continuously adapt to identified needs. Consultations are a key to understanding changing needs and to devising ways to respond to them.

By articulating the purpose, mission and strategy of the organization and creating the desired service culture, the message is sent to all staff that they have the freedom and the responsibility to innovate and develop work plans for activities within the service culture's strategic framework.

A leadership strategy for instilling commitment to innovation can be implemented by incorporating it in the organization's mission statement; and by encouraging creativity and risk-taking through such techniques as 'quality circles' and 'bright idea' programs.

Successful organizations ensure "success experiences" by initially setting attainable goals, while also encouraging risk-taking. Risk-taking is essential to creativity. The organization should be prepared to accept that some errors and failures will occur as a consequence of delegating power to staff and encouraging initiative. Clearly, a balance must be struck. No organization can afford a steady stream of costly errors. The strategy of exemplary organizations seems to be to tolerate a higher possibility of error as a price worth paying to encourage employees to show imagination and commitment. When errors or failures occur, measures are taken to ensure that the lessons derived from the experience are recorded, disseminated internally, and understood.

3.4 *Consultations*

Consultations refer to the organization's outreach and external participation and communication activities conducted to enhance responsiveness in providing a service which is more likely to meet clients' expectations.

3.4.1 Service-oriented consultations should be designed to

* create links between various levels and branches of government and stakeholder communities;

* develop networks between sources of authority, those who design and implement policy, those engaged in service delivery, and the client base;

* align the goals of the political, central agency and departmental levels in support of the overall mission of the organization; and

* encourage 'buying into' and a sense of 'ownership' of a new strategy by seeking input from all stakeholder groups, including staff, politicians, other levels of government, specific clients and the general public.

3.4.2 Governmental regulatory reform policy is best developed with the fullest public participation, to ensure that all stakeholders are given the opportunity to comment before regulations are finalized. Consultations with the relevant private sector, the provinces, enforcement agencies, the media and the public play a key role in ensuring that the private sector is not caught by a costly surprise, and that legislative and enforcement policies are germane to real public needs and likely to be endorsed through wider compliance.

In the area of regulatory enforcement activity, fora for consultations provide a venue for all stakeholders to provide direct advice and feedback on the enforcement process, ideally in non-adversarial discussion.

3.4.3 Effective consultations by the federal government with the private sector and with provincial and municipal governments are a key to successful handling of regional issues, such as regional economic development. Such consultations permit the federal government to identify the needs of local entrepreneurs as well as the non-profit sector, and to develop policies which are in line with the real needs of the region. A consultative approach promotes a strong federal presence in the regions of Canada, and greater

involvement of communities and local development groups in the planning and implementation of relevant measures.

Federal service to the public can become more relevant and can be reinforced through consultations by enlisting the support of such bodies as business associations, interest groups, labour unions or charitable organizations, to tap their expertise and resources and to broaden the ownership base for the service. In fact, increasingly, these groups are insisting on participation.

3.4.4 Consultation and outreach efforts -- such as organizing workshops, establishing and maintaining networks, or creating marketing opportunities for the private sector -- facilitate government's role as a catalyst for economic initiatives. Federal staff participation in private sector conferences, meetings, trade shows and other events indicates their interest in these activities and a willingness to dialogue.

3.4.5 In major public policy reviews, such as on environmental issues, expertise in the private sector is widespread, particularly amongst interest groups, consulting firms, and the academic community. Government endeavours can be greatly enhanced with their cooperation.

3.4.6 An advocacy task force, working as a team within a particular department, can be effective when dedicated to persuading other departments, other levels of government, community groups and the private sector to remove impediments and seize opportunities for enhancing a particular service.

3.4.7 A tested and effective approach to providing for public policy consultations with the private sector is through a government-funded centre, well-connected to or enjoying prominent representation from the relevant private sector, and well-equipped to handle specialized consultations on behalf of the government.[7]

---

[7] See also section 3.6.4 on partnerships.

3.4.8 Consultation in government is a responsibility of management. It loses effectiveness if "delegated" to a section of a department designed to carry out the function. A specialized consultation section can be valuable, however, if it acts to support and advise management.

3.5 *Management of People*

'People management' practices conducive to excellent organizational performance and service to the public include empowering staff and delegating authority; teambuilding and internal communications; valuing, motivating, recognizing, and rewarding; and human resources management, which relates to recruiting, training, redeployment, and appraisals/feedback -- all conducted with a view to improving service.

3.5.1 employee commitment and accountability

Improving service and performance in the Public Service is a function not only of systems and structures, but also of people and values. People value: making a contribution, making a difference, mastering some task or activity; being recognized and rewarded for their contribution; and belonging to a group, particularly if it is a successful group.

People seem to work better, and get more satisfaction from their work, the more committed they are. Personal commitment arises partly from the perceived merit of the work and partly from the intrinsic satisfaction work can offer to people's pride and integrity. Satisfaction can be increased through insightful work design.

Management by procedure, controls and close monitoring of compliance satisfies an organization's need to be cost-effective and to observe priorities of fairness and accountability; however, such a management approach often results in impersonal working relationships and a sense of inflexible working conditions for employees. Management through understanding, on the other hand, involves fewer directives and more discretion; it means recognizing the personal aspirations of committed people who possess knowledge and judgment, who value making a contribution and who expect some

recognition. The ideal for the Public Service is to strike a balance between satisfying people's aspirations, and retaining controls that are essential for fairness and accountability.

Controls, without corresponding positive attitudes, drive out commitment. Controls work best when seen as necessary and workable by those who are expected to comply with them. Explaining and getting people committed to the intent of controls is as important as the controls themselves.

Management through understanding can enhance the awareness and appreciation which people have about each others' pressures and challenges, for example those in the field and those at headquarters.

3.5.2 empowerment/employee participation

'Empowerment', as distinct from delegation, frees up people's potential by enlisting their full commitment. Increasing employees' control over decisions, resources and structures affecting the success of the organization, enables them to develop and use their skills and capabilities. Increased discretionary authority permits the people confronted with the day-to-day issues surrounding customer service to solve customer problems as they surface. Because they are close to the customer, they often have innovative approaches to problem-solving and more effective responses to changing customer needs. ("Workers know things that management doesn't know'.)

Empowerment intensifies their commitment to meet clients' needs, and encourages them to try new ways of achieving work goals. Moreover, it enhances productivity, elevates morale and self-image, and creates a dynamic working environment. The front line becomes an enjoyable place to work.

Empowerment gives managers and employees greater control over and accountability for overall results rather than narrow compliance with procedural requirements. Empowered managers can take full advantage of the knowledge and experience of empowered employees, since they have the authority to respond to their innovative suggestions.

Leaders who practice empowerment see their main role as getting people's commitment and obtaining their active support in the achievement of the organization's purpose. Increased participation by employees in identifying and solving problems permits an organization to tap their knowledge, abilities and commitment.

Techniques used in enhancing employees' participation include: engaging employees in formal assessments of the organization's needs for effectively carrying out its mandate; informal interviews or discussions; written employee surveys; brainstorming sessions; cross-section teams of employees; employee work groups; and internal communications. Employee involvement can be voluntary, with employees participating in ad hoc committees, task forces or study groups.

Training for empowerment is crucial -- to help interested employees to participate and contribute, by developing their skills in analyzing issues, formulating action plans, making proposals or giving presentations.

Techniques for empowering managers and increasing managerial discretion, include initial and continuing support from top management; progress and achievement reports to key persons; encouraging experiments and supporting calculated risk-taking; preventing premature interference; eliminating red tape; and encouraging cooperation among peers.

Empowerment encourages entrepreneurial initiatives, as employees and managers acquire a sense of enhanced responsibility for and ownership of the projects or program in which they are engaged. It is a way of introducing marketplace principles into the public sector.

3.5.3 teambuilding

Teambuilding, which involves establishing collegial decision-making, a participative management style, and good internal communications, is a key ingredient in the transformation to a client-centred service culture. Organization-wide commitment to continuous improvement implies that individuals or teams within the organization are encouraged to question

traditional work systems and practices, remove barriers to effectiveness, and test new ideas and concepts -- without fear of censure. Their action results in a culture which values professionalism, adaptation and creative problem-solving -- one which is conducive to improved productivity and service.

The following features characterize organizations which have succeeded in building a sense of community and a commitment to service and continuous improvement:

* Participative management (an aspect of 'empowerment', see section 3.5.l) prevails. Staff are encouraged to become involved in the planning and management of their offices, and in designing and improving the systems and procedures they follow.

* Management and employees set production standards together and think up new and more efficient ways of doing things; workers meet independently to discuss better approaches to work and production.

* There is a positive attitude based on collaboration and innovation vis-a-vis other units and headquarters.

* Internal communications are excellent (see section 3.5.4): people review, consult and collaborate as a matter of course on difficult issues, and engage in corporate self-analysis -- all in the context of the organization's mission and strategy.

* Managers play an active role in teambuilding -- sharing successes, giving credit, thanking staff, involving staff in management decisions, and encouraging staff to contribute their views.

* Performing within the four corners of a job description is not considered essential. Everyone pitches in to do what needs to be done; "experts" or additional support from any part of the organization can be called upon to participate, regardless of hierarchical position or job description. Status and position diminish in importance; talent, ability and effort get recognition.

* Instead of simply adding program resources in an effort to solve a problem, the team is geared to seizing opportunities; the talent and experience of the whole organization is sharply focussed on the issue to be resolved.

* Managers creatively resolve dilemmas through discussions with their people. Collectively they agree on a course of action to overcome the difficulty.

* Senior staff take responsibility for training junior and new staff and passing the organization's culture on to the next generation of employees; front-line staff, in fact all employees, see their roles as supporting each other's work.

* Units are asked to prepare staff development plans, including requests for training.

* All staff are treated as professionals, and are encouraged to participate at staff meetings and in both the professional and the recreational activities of the organization.

* There is readiness to invest in the career development of all employees, which yields rich dividends in employee commitment, morale, productivity and reduced turnover.

Participative management can be instigated by attaching importance to it in the mission statement; by implementing a multi-module training program in techniques of participative management, quality circles, bright ideas programs, and task force groups to address cross-organizational policy matters -- such as training or communications; and by circulating minutes of management committee meetings to all staff.

Teambuilding initiatives, such as workshops conducted by experts, or committees of senior staff from various departments established in areas of common interest, can result in both corporate and team commitment to

developing more effective policies. A project involving diverse client groups and a number of government departments could benefit from: assembling team members from a variety of ministries and agencies with the diverse range of skills required for the project; implementing a matrix management approach, using a coordinator in each department concerned; or delegating authority to create amongst team members a sense of proprietorship of the project.

3.5.4 internal communications

Organization-wide commitment to continuous improvement requires the full support and active participation of many people in the organization. In a service culture, barriers to communication within the organization are removed in order to promote teambuilding and an atmosphere of mutual support and respect among professionals. A process of periodic internal evaluation is fostered, relating to a various aspects of the organization and involving all staff members, and networking outside the organization is an essential feature of the corporate culture.

The following practices are characteristic of organizations which have effective internal communications:

* Expectations regarding individual performance are clearly communicated.

* Staff are encouraged to challenge policies and to propose alternative ideas.

* In order to reduce information distortion and increase staff involvement, staff is invited to selected meetings of senior management to ask questions and discuss issues.

* Staff are encouraged to communicate laterally, within their unit and across unit lines.

* Operational expectations and results are communicated through graphic displays, on office bulletin boards, newsletters, etc.

* Communications, up and down the organization are enhanced through such means as: an agency newsletter with an open editorial policy; circulation of management committee minutes; questionnaires on issues needing management attention; and regular staff meetings.

* Monitoring and feedback is provided to individual employees and to the unit as a whole.

* More generally, an effort is made to ensure that communication takes place on a timely basis, that the messages are clear, and that a two-way flow is maintained.

3.5.5 valuing, motivating, recognizing, and rewarding

Whether the management style is directive or participative, employees should be well supported and treated as valued. Effective management of people creates a work environment in which professional pride is reinforced, confidence is boosted and cohesiveness is strengthened.

The manager's task is to unlock the latent skills, talents and creativity of staff by challenging and motivating them, and by valuing them as the principal assets of the organization. In well-performing organizations, people are encouraged, developed and given power to act and to use their judgment. The values, attitudes and policies of well-performing organizations are based on an overall sense of responsibility for its own people, for its clients, for the organization as a whole. Organizations strong on service almost always demonstrate a connection between satisfying customers and satisfying employees.

A higher level of service can be achieved if employees are motivated to deliver services in an approach akin to a co-operative partnership with the recipients of the service, as opposed to an approach based on charity or control. Service to clients improves as front-line personnel become

control. Service to clients improves as front-line personnel become knowledgeable about and sensitive to clients' needs. Further improvement can be achieved if they are recognized and rewarded for service performance or attainment of operational goals.

The 'concretization' of intangible service values through plaques or other awards for achievements in service can motivate people to better performance. One approach - the 'Quality Service Team' - involves establishing an employees' suggestions program, whereby ideas are reviewed, adjudged and implemented by a group of fellow employees, and award certificates are given by peers to peers.

Incentives packages should also include some which can be enjoyed on the job, and should be varied to satisfy people's different needs -- for example, organizing enjoyable, rewarding activities at work or permitting flexible hours.

Increased participation and recognition increases staff commitment to organizational objectives.

3.5.6 managing people for organizational change

To promote continuous innovation and change, management must set new and aggressive goals at every level of the organization. Employees must embrace the notion that their jobs will be in continuing evolution.

Initiators of organizational change should be aware that quality improvement can change values in the organization and challenge the traditional role of middle management. Managing people with the aim of implementing improvement in productivity and service requires a 'bottom up' approach -- employees are involved in looking for solutions together. This involvement makes the process of change less threatening for those who view it as criticism or a threat to their jobs.

Major organizational transformation may have a negative impact on long-term employees, resulting in excessive stress and distrust. In order to implement change as smoothly as possible, management neeus to assess the organization's situation, communicate effectively with staff as to directions and expectations, listen to what staff has to say, and be supportive of staff as they move through the phases of change. By earning employees trust and cooperation, and then adopting appropriate management techniques, managers have a better chance of implementing change successfully.

Management must deal with employees' dissatisfaction promptly and effectively in order to gain their commitment and avoid internal friction and productivity loss. This can be accomplished by management confronting problems directly, showing personal concern for employees' problems, encouraging informal social and group recreational activities, and, above all, maintaining open communication lines.

3.5.7 recruiting/deployment

Staff development with a view to improving service begins with hiring the right people. Exemplary organizations seek out persons whose personal attributes make them suited to a service culture. Such attributes include empathy, promptness, reliability, and ability to communicate effectively and graciously.

Successful organizations develop approaches and programs to acclimatize new recruits and to orient them to the corporate culture and values. These include well-designed orientation training, identifying projects which pair off new recruits with seasoned staff, and other teambuilding initiatives geared to communicate and inculcate the organization's mission, values and culture.

Innovative and adaptive staffing approaches are particularly important in a climate of limited resources and downsizing.

Secondment agreements can permit quicker acquisition of skilled personnel from other federal departments, leaving open the possiblity of permanent

transfer upon expiry of the agreements -- an approach useful in responding to unexpected surges in service demand.

While suitability of qualifications and personal attributes of candidates is a primary consideration, creating work teams which include both seasoned employees and newcomers permits the organization to benefit from both practical experience and fresh ideas. Instead of terminating positions, a deliberate planned effort can be made to redeploy staff into areas of customer need. This permits the government to continue to benefit from staff knowledge and experience, contributes to stability and morale, reduces orientation and training costs, and ensures service continuity.

Job-sharing is an innovative approach to staffing in situations where additional staff cannot be hired. By identifying components of the workload involved in delivering a particular service, an appropriate combination or portfolio of duties can be designed to cover the required workload and to draw from the expertise of existing staff. The portfolios can then be distributed among that staff, and rotated to further develop the skills and knowledge of participating employees. Training in teamwork can contribute to the success of such a job-sharing initiative.

Downsizing plans should be discussed openly with staff. Maximum reliance on voluntary early retirement, buy-outs and redeployment demonstrate a commitment to protecting permanent staff from arbitrary dismissal and valuing of employees.

Recruitment practices should demonstrate the government's commitment to pursue employment equity for designated groups (women, linguistic and racial minorities, persons with disabilities, and aboriginal people), since as a public sector employer government serves as a role model.

3.5.8 training

Training to improve service needs to be tailored to produce both specialized knowledge for the service setting, and personal skills, such as empathy, fairness, timeliness, dealing with hostile behaviour. Service skills training can enhance employees' capacity to interact well with clients, by developing

communication proficiency -- listening skills, face-to-face interview techniques, telephone etiquette, effective speech patterns, cross-cultural communication -- and appropriate approaches in the handling of complaints.

Training is also an important vehicle in providing leadership and support to operations, in contributing to create and maintain a strong corporate identity and in modelling values, attitudes and behaviours which are consistent with the organization's philosophy of management and culture. Such training is not confined to satisfying the immediate need for knowledge and skills required to perform existing jobs. It is also an instrument for changing attitudes; a tool for organizational development; and a means for experimenting with new management practices.

Training which aims to make quality service a part of the corporate culture must go beyond simply teaching service skills. It must involve employees and management in formulating strategies and setting standards for service, identifying clients, and auditing service systems. Training on this level can be accomplished through a combination of workshops and follow-up reviews to test the effectiveness of strategies, the implementation of standards and the improvement of service systems.

The design of training policies and programs can benefit from input from representatives from all levels of the organization, and from individual staff working in conjunction with management. Staff development with a view to improving service requires that individual staff members be engaged in identifying their training needs and career aspirations, and that these be carefully matched with the organization's requirements through career counselling.

Effective training and staff development which aim to inculcate not only new skills, but also to develop identification with the corporate vision and goals can be accomplished through career path management measures. One initiative which has proven effective involves moving selected employees across functions and units to enhance knowledge and appreciation for the overall goals and operations of the organization. Education of staff about other branches' functions and the programs they deliver prevents

misconceptions which hamper internal communications; helps staff to know where to find answers to clients' questions; and enables employees to associate their roles with others and to get a better picture of the whole organization.

Other training methods which have proven effective include systematic rotation, one-to-one coaching, and the twinning of new with more experienced staff members.

To instill a service culture and implement service strategies, training sessions should be provided to suit all levels of the corporation: for example, for senior management -- workshops on identifying corporate values to sustain service improvement; for middle management -- workshops on management styles; for productivitiy coordinators -- workshops to learn about productivity and consulting skills; for supervisors, foremen and employees -- training in leadership and problem-solving skills; for front-line employees -- training in service encounter skills.

3.6 Structures/Systems

Changes and modifications to organizational structures and systems with a view to improving service may involve decentralization; the simplification or delayering/flattening of structures; forging partnerships between levels of government, between departments, between government and the private sector; privatization; revising operational procedures; and establishing or revising standards.

3.6.1 Clear identification of the role of an organization and of the key service delivery areas reflecting that role is a critical consideration in organizational design. Structures and systems shaped by a client-focussed culture result in the design of programs, products and services from the perspective of client needs, rather than for administrative convenience.

The following are characteristic features of systems which contribute to improved performance and service:

* Systems relate to and are seen to relate to organizational goals.

* Performance measurement and control systems are designed with the principal emphasis on monitoring service quality and client response, rather than adherence to internal controls and administrative policies.

* Systems are designed to develop an organizational memory which provides guidance in applying past experience in solving problems.

* Systems are reviewed periodically to maintain their relevance and adequacy and are revised to reflect changing mandates, technologies and work environments.

3.6.2 decentralization

Service to the public can be made more responsive by decentralizing service-related decision-making, and eliminating unnecessary red tape.

Elaborate decision-making processes for centrally-managed programs are often not conducive to successful field-level program delivery. A more productive and effective approach is often one which allows flexible regional guidelines instead of rigid national criteria, and which promotes decentralization. Although there are cases where consistent national policies have to prevail (e.g., customs administration or health and safety standards), service delivery mechanisms, wherever possible, should be tailored to the local regional environment. Decentralization of program administration and deployment of staff to regional offices can be a step toward improving communications with clients and better targetting of services in the regions.

Decentralization of decision-making and of services has been greatly facilitated by the emergence of modern communications technology. New technology makes possible the delivery of service through multiple service transaction counters in locations convenient for clients, each with adequate access to required information. Decentralization of service delivery permits a more personalized, accessible service, provided through officers who are

trained and available to help navigate citizens' requests through the bureaucratic apparatus.

However, each proposed decentralization initiative must be looked at carefully; not all decentralization releases energy that can be devoted to enhanced service delivery, and not all field-level decision-making is an improvement. Here, as elsewhere, a balance must be struck which is appropriate to the organizational mandate or mission.

3.6.3 simplification/delayering

Service delivery processes involving a variety of programs can sometimes be improved by streamlining the different elements of a particular service into a single delivery program.

Reduction in management layers and greater delegation of responsibility to front-line staff can increase the internal efficiency and flexibility of an organization, enhancing its capacity to meet unanticipated demands. Each case must be carefully examined. As a general rule, it is instructive to determine the value-added element of each layer of management or supervision.

3.6.4 partnerships

Partnerships among the public, private and academic sectors permit the sharing of knowledge, expertise and other resources in the joint formulation and implementation of initiatives for improving performance and service.

Significant savings and improved service delivery can result from well-structured inter-departmental sharing of ideas, information and technology. Cooperation with other levels of government and the private sector, including cooperative ventures to market commercial products or services, can achieve remarkable results.

Partnerships can overcome structural barriers in interagency or interjurisdictional projects. Moreover, additional support for projects can be achieved because of the presence, expertise or institutional affiliation of the

partner. Partners who could contribute to a project or program can be found by looking for support both within and outside the organization.

Collaborative efforts between government and related organizations which already have service delivery outlets throughout the regions (for example, school boards, health care organizations, or private sector associations) can enhance the breadth of delivery of programs or services.

Structures such as expert or citizen boards, sometimes with both private and public representation, provide a vehicle for ensuring an active private sector role. Combined boards can also facilitate the coordination of federal activities with those of provincial and municipal governments in the aim of improving a particular service. Cooperative efforts between government and industry offer largely untapped means for improving service delivery and program take-up rates, process simplification, and cost control.

Partnerships with the various players are particularly important for large-scale, complex government endeavours involving many jurisdictions and stakeholders. This approach is vital for avoiding conflict, for pooling efforts and sharing responsibilities, and for harmonizing the actions of the various parties towards achieving realistic objectives.

Through innovative partnerships, such as joint research centres or environmental control projects, government can act as a facilitator in channelling expertise from the public sector, universities and the private sector into important areas of public policy.

Well-managed privatization initiatives -- such as contracting out operational work to companies set up by former government employees, thereby assuring experience and continuity in service -- can improve efficiency and reduce costs, while permitting the government to continue to monitor the quality of service delivery, to ensure that the public is being well served.

3.7 Monitoring Progress

Monitoring progress involves monitoring program performance and effectiveness; measuring client satisfaction; conducting surveys and focus groups for both client and employee feedback; and handling complaints.

3.7.1 Continuous self-scrutiny by an organization -- much of it carried out in-house, rather than under contract, and involving the organization's own staff -- can contribute to the renewal and development of the organization, its mission, strategy and management systems, if it is carried out in the appropriate management climate.

Monitoring client feedback and measurement of client satifaction helps to track performance and results against the goal of serving clients, thereby fostering continual innovation and improvement. Effective measurement, carried out in a consistent manner, provides the essential base for planning and implementing service improvements and giving employees information about their performance.

Monitoring service and overall performance is of particular importance in the regulatory context, where the public good is being protected and where critical matters such as the protection of the health and safety of Canadians may be at issue.

Quantitative and qualitative analysis of customers' needs, arrived at through monitoring and measurement of service performance and client satisfaction, highlights problems in service delivery, inadequate access, superfluous or inappropriate services, or time-consuming, inefficient procedures. A compelling way of measuring quality is to calculate what it costs to do things wrong -- that is, the money wasted due to rework, reprocessing, reconciliation and other correctional efforts.

Staff of well-performing organizations reflect on their performance in relation to the ideal and on opportunities for improvement. They maintain monitoring, feedback and control systems as useful tools, rather than ends in themselves. They seek to be self-reliant and to control themselves, rather than to submit to imposed control. They seek to learn from the effect of their

actions, using evaluations, standards and assessment. Data must have a purpose and be used; if it is not, collection is terminated.

3.7.2 means of monitoring progress

Management information systems permit measurement of resource use, outputs, efficiency, effectiveness and reporting systems against agreed operational objectives.

Many government service delivery processing systems lend themselves to standard applications of industrial work measurement techniques, such as workflow analysis, production scheduling, or capacity planning. Others, such as assuring the accuracy of tax returns or the provision of support to industry, require a more subtle design to account for the specific situation or to assure due process for clients. Several information systems coupled with intuitive measures may be needed to assess client satisfaction, measure service effectiveness, or assess the handling of non-standard situations.

Monitoring with the aim of adapting and customizing services requires that clients be very clearly identified and their needs understood. Many measurement approaches are available for obtaining client feedback and measuring performance against agreed standards and client needs. All require adaptation to particular settings. Such approaches include:

* talking with employees who work directly with customers, asking what they hear, what they think could be improved, and what aspects of customer service frustrate them or keep them from responding adequately to the customers' needs. Front-line staff, case managers or account managers are well-situated to identify ways to improve the program or service;

* regular internal questionnaires;

* formal marketing and consumer surveys designed to determine more precisely which customer groups want what services, or have unmet needs;

* commissioning a private firm to evaluate a program's output in terms of both program impacts and client satisfaction;

* customer complaint surveys, and systematic examination of incoming mail for complaints, comments, or suggestions;

* logs designed to identify the volume, times and nature of transactions and to measure actions taken against inquiries/requests, so as to determine areas in which service is deficient;

* inviting clients to be part of a small group discussion in which they can talk about what they want or expect;

* distribution of progress reports to managers and employees, to permit measuring of results against objectives;

* encouraging managers to use a program evaluation framework as a monitoring tool;

* input/output analytic techniques, comparisons studies, graphic displays of measurement information, process flows and other charting techniques;

* quality control programs or a 'Client Service Group' within the organization to identify, recommend and help implement improvements to the service delivery system and procedures;

* personal observation and discussion with clients, as a random activity or in a formal network.

3.7.3 handling complaints

Complaint handling mechanisms should

* permit informal and expeditious proceedings, in which the preparation and filing of a complaint is kept uncomplicated (a simple letter, for example);

* be "user friendly": timely, accurate, accessible and easy to understand;

* provide a focal point for communication with and between the parties, once a complaint is filed;

* permit the complainant to comment and provide additional information;

* provide sound alternatives to expensive legal challenges by first encouraging parties to attempt to resolve difficulties themselves;

* where issues remain unresolved, allow for hearing procedures designed so that a complainant need not be represented by legal counsel.

3.8 External Communications

In addition to consultations (section 4 above), external communications activities include information dissemination; outreach programs; promotion and marketing; and expectations management.

3.8.1 information dissemination

Where government has responsibility to disseminate information -- for example in making the public aware of its rights or of regulatory requirements -- it must seek out innovative ways of conveying that information to all relevant parties, in an accurate, accessible, uncomplicated and timely manner.

Information dissemination is criticial to effective service delivery by regulatory agencies as a means for educating clients about the regulatory process, and for facilitating and ensuring compliance with regulations. Clients are entitled to have information about rights, regulations and requirements. The information can be made available through information kits, speaking engagements, accessibility to the media, publications, and consultations.

Information dissemination requires careful targetting of the audience, including all stakeholders, and identification of barriers to transmittal and reception. Barriers may be due to the fact that the information is scattered or fragmented among different disciplines; the volume of relevant information is overwhelming; the sources of information may be biased; the language and form of presentation are not adapted to the audience; or that obtaining the information is technically difficult and costly.

Converting "data" to "information" in a refreshing and user-friendly manner is an undervalued service to the public. To make the information more accessible, the method of its dissemination needs to be adapted to clients' requirements, in language which is accesssible, and with effective highlighting of issues of special relevance.

3.8.2 outreach

Outreach to customers, in the form of assistance or consultations provides valuable opportunites to adapt services to customers' needs. Outreach initiatives by the government -- such as travelling service delivery units, product shows or fairs which provide information to the public or sales opportunities for exhibitors, business information seminars held in small communities, or innovative ways of encouraging media coverage -- have proven to be particularly effective for certain kinds of programs, and can serve to enhance the visibility of federal services.

3.8.3 marketing/promotion

Clearly understanding the service to be provided is the prerequisite for an effective marketing plan. Effective marketing of government programs and services gives clients a greater awareness of what is available (as well as what is not!)

Through an effective communications strategy, government can play an important role in providing its expert advice and services in support of marketing opportunities for private industries and other economic

initiatives. Such a service can be greatly enhanced by: developing a communications strategy which targets the services to the customer's needs; a team approach; collaboration with regional offices; and using a variety of marketing techniques and promotional tools.

The adoption of an open house policy in dealing with the media, making the organization's spokespersons accessible for calls or interviews, can promote an overall service culture and service image.

3.9 Service Encounter Practices

Service encounter practices which make a difference in how service is perceived include "intangibles" such as courtesy, empathy and efficiency; physical settings and atmospherics; and accessibility.

3.9.1 **Service skills**, such as empathy, dealing with hostile behaviour, telephone and face-to-face interview techniques, ways to handle stress for front-line staff, and cross-cultural communication techniques greatly enhance the service encounter experience, particularly in the regulatory setting, where service may in some instances be viewed negatively.

3.9.2 The **physical design** of the service delivery counter should aim to reduce frustration for clients. Signs should provide clear and useful guidance. Waiting time at the service counter should be used to the advantage of clients through such measures as informative videos and reading material which acquaint clients with services and procedures. A comfortable physical setting, with adequate seating and minimal confusion, reduces frustration and hostility.

3.9.3 A **streamlined counter service** can be developed by assessing clients' needs and planning the service to maximize clients' convenience. Customer-focused management and planning makes for service provision at convenient locations and hours; a wider range of more relevant services; products which are easy to access and simple to use; self-service options equivalent to quick, one-stop shopping; time-saving modern

merchandising practices through state-of-the-art, point-of-sale equipment; attractive physical design; and well trained counter personnel.

The following measures can reduce congestion in offices where demand for services tends to peak during particular seasons: alternative hours of work; special arrangements for group and collective transactions; and, where service involves transmission of documents, provision of special "pick-up" times and special "pick-up" counters.

3.9.4 accessibility

New technologies, used in an atmosphere of internal or interdepartmental cooperation, facilitate the provision of one-stop customer services for clusters of related programs and the resolution of problems on a "single-call" basis.

Strategically located service centres, which are connected to headquarters through communications technology, can be expanded into convenient multiple services transaction counters.

Clients can benefit from the coordination of information from diverse sources relating to particular issues. The expansion of informative material to cover a wide array of relevant programs offered by different departments or different levels of government, private organizations, universities or professional associations, can be accomplished over time.

Location analysis, to determine customer preference and level of demand in various regions, can enhance an organization's ability to identify 'needs' centres and to establish locations where service should be offered. Innovative approaches to efficient and cost-effective expansion of outlets, such as providing service through contracts with existing businesses, benefit both the parties providing the service and those receiving it.

A focus on clients leads to greater responsiveness to the needs of special publics, for example, the provision of services in different languages or services for the disabled.

Management of complex service requests or service delivery processes which involve different branches or levels of government can be facilitated by "case managers" who are trained to shepherd a particular application or proposal through the network of federal, provincial and municipal programs and services.

3.10 Service Support Technologies

In the examination of exemplary practices, it became evident that more and more organizations are turning to the new information and communications technologies as powerful means to enhance productivity and improve service. Clearly, the potential of these technologies is immense. The frontiers for their application are constantly being expanded. At the same time, they are not inexpensive, and adaptation to accomodate and exploit the technologies can involve major organizational change.

Sustained discussion of the potential and pitfalls of information and communication technologies for service enhancement is a task beyond the scope of this paper. Their importance and relevance however are such that their centrality must be underscored. For organizations concerned with service improvement these technologies nearly always offer avenues which should be explored. Among the applications, examples, and observations we noted were the following:

3.10.1 The adoption of new information and communication technologies requires a training program to sharpen awareness of the potential implications for the organization. Intensive training of personnel at various levels helps achieve the maximum anticipated benefits and reduces longer-term costs.

3.10.2 Several factors need to be considered in developing a government computerized information system: it should be accessible for bilingual use; it should be organized to be conveniently tapped from anywhere in the country; and it should be progressively upgraded to accommodate the rapid growth of both its information content and its user network.

Approaches for upgrading of a computerized information system which have been found to be effective include:

* implementing technology which permits fast search and retrieval, and which is accessible to a large number of users on a cost-recovery basis; and

* cooperative development of content with the private sector and with national and international organizations, to reduce costs, and to avoid duplication of effort, royalty payments and copyright restrictions.

3.10.3 In developing service support technologies, joint development between federal departments and with the private sector would permit taking maximum advantage of rapidly changing technology and increase the diffusion of technology in the public service. A central software exchange program facilitates the sharing of crown-owned software by various departments or governments, with the following service implications: time and cost savings, by eliminating replication in other government sectors; creation of an environment for sharing ideas, information and technology; opportunities for the private sector to provide software customization, installation and maintenance; and identification of commercially marketable governnment-owned software for licencing. The ultimate results of such a program are increased productivity and competence.

3.10.4 New technologies have enormous potential for increasing the customer's information about services and access to them. Immediate results include an increased capacity to handle large numbers of telephone enquiries, to process information and respond to requests for services, and direct voice/data links between headquarters and regional offices.

Developing an electronic imaging program, to store paper documents electronically, can reduce the problems of misfiling and loss of documents and permit multiple simultaneous access to documents. Image technology can therefore improve client service, organizational efficiency and staff productivity, and reduce administrative costs.

A computerized information system permits easy re-use of previously researched information developed in response to queries handled over time.

The installation of automated claims management systems and telecommunications networks, and electronic exchange of information sharply reduce turnaround time while providing consistently reliable service.

Where service requires management of a large volume of cases, the resolution of simpler cases can be speeded up with the help of a computer-based expert system.

Communications technology greatly facilitates the monitoring and measurement of service and client satisfaction, and permits an organization to take rapid corrective action.

Communications technology can facilitate the provision of information and services through multiple, conveniently located transaction counters or centres, which serve as contact points between citizens and government agencies -- for example, for payments, license requests, registrations, or complaints.

New technology assists in the decentralization of responsibilities and activities. A national project team can more readily and effectively include regional team members working in different cities, by the joining of computer, telephone (voice and date), and video technologies.

CHAPTER FOUR:
CONCLUSIONS

4.1 The service culture and convergence of the private and public sectors:

The industrialised world is in the throes of a fundamental transformation -- economic and social -- affecting the nature and conditions of both governance and organization. This transformation is being shaped by and is the consequence of a host of factors -- technological development; the process of globalisation and the sharpened competition it has engendered; the proliferation of public and private organizations and advocacy groups; and the vastly increased availability, reach, and importance of both knowledge and information. Increased competition in conjunction with the dramatic expansion of information and public expectations has driven organizations, both private and public, to adapt to a more responsive and more flexible format of operation.

It is perhaps in the area of change to a service culture that the convergence betweeen the public and private sector is most marked. Many lessons from the private sector are readily adaptable to the public sector context. There are also public sector organizations which are doing an outstanding job in service and valuable lessons can be derived from their example. The view in the past has been that a service orientation comes more naturally to the private sector, focussed, as it is, more single-mindedly on satisfying a chosen clientele and compelled towards quality by competitiveness and the profit motive. Government, in contrast, has to satisfy a greater variety of stakeholders and respond to a number of other imperatives. In fact, by its nature, the political mandate under which public service organizations function can represent a powerful tool to help the drive towards excellence in service to the public.

4.2 Implications for future research and use of exemplary practices

The growing appreciation of the nature of the organizational changes required for improved performance -- in some cases, for continued relevance

-- is reflected in the emphasis which recent management studies have accorded to the notion of cultural change. Indeed, a recent trend in executive compensation is to reward executives for their contribution to bringing about cultural change in their organizations. The changes required on the part of a public sector organization to bring about more successful service to the public are of a similar nature.

The work of gathering and assessing exemplary practices in service to the public has ongoing potential to contribute to the art of public management, by promoting practices which facilitate continuing adaptation to change and/or offer lessons or insights for specific service delivery issues. Future work might relate to both

(a) the broader dimensions of organizational/cultural change

- to gain a better understanding of the implications for service to the public, governance, and the public service of the technological, economic, and social trends now shaping Canada and other advanced industrial nations;

- to identify and assess in a more detailed way practices which demonstrate the changes required and foster the process of change; and

(b) how these trends and exemplary practices relate to and affect particular areas of departmental responsibility and specific kinds of service to the public.

Work to date suggests a number of possible initiatives which merit further treatment. These include the following:

4.2.1 research, analysis, and evaluation

Further research into exemplary practices in the context of management of change could be fruitful. The analysis and assessment of exemplary practices initiated in this Report would benefit from further development and refinement, in particular to extend the assessment to evaluation and audit of exemplary practices, and to establish more rigorous criteria for the selection of exemplary practices.

An assessment to verify the extent to which a selection of practices promoted as exemplary have in fact improved service could help develop guidelines for more stringent, 'real world' assessment of exemplary practices.

The role and methodologies of various Canadian, American and other award/competition exercises in the field of public management might be examined and assessed. Included in such a review could be the selection process; the adjudication/evaluation process; the approach used in assessing performance against criteria; the actual effects of the practices valued; and the practical usefulness of the process. Consideration could then be given to applying to the Canadian public service context the lessons learnt from this assessment.

Departmental case studies: A series of case studies could be designed to explore the opportunities for adopting exemplary practices in the federal public service. The constraints which limit or condition application or adaptation of such practices in particular settings could also be explored. Insight into the context, including constraints, which shape the application of particular practices and techniques is crucial. Especially important is the assessment of constraints in a comparative perspective, taking into account the different circumstances of the private sector, and of local, provincial and federal government departments or agencies.

Elaboration of a typology of departments and agencies: The comparative/case studies exercise outlined above would be facilitated by the elaboration of a typology of departments and agencies, developed in relation to their functions as service providers, taking into consideration such elements as:

- mandates and services provided in relation to these mandates;

- the different types of missions, cultures, sets of values or goals, management approaches, organizational structures and operational processes;

- the different kinds of environments in which they operate; and

- the different modalities of service provision -- whether regulatory or resource transfer, routine and continuous or seasonal and episodic.

The active participation of officials in the development of these case studies is an essential element in the assessment of the suitability of practices in particular settings, and in judging what would be involved in adapting practices to departmental realities.

4.2.2 Data-base development (clearing-house function)

Officials in various governments often discover that they are struggling with a problem that has already been solved elsewhere. In reviewing submissions to IPAC, one provincial government found that it was unfamiliar with most of its own candidate 'Best Practices'. There is a need to develop an 'exemplary practices' data-base accessible to interested governments and organizations. Such a data base would permit the sharing of information and ideas in dealing with problems experienced across departmental or sectoral boundaries.

Development of an inventory of exemplary practices: Such an exercise might include development of a computerized inventory of exemplary practices/cases, grouped according to an appropriate schema of categories, with names of contact persons and other reference information. Exemplary practices might be identified, organized, and evaluated in relation to **generic service delivery** issues, such as

- the coordination or consolidation of the delivery of similar types of services delivered by a number of different departments -- for example, the issuing of licenses, or processing and paying claims;

- the coordination or consolidation in a particular locality of the delivery of services to the public provided by different departments, agencies, or governments, for the sake of greater public convenience;

- the extension of technological innovation to service delivery concerns.

4.2.3 Training and education

Exemplary practices represent a particularly useful tool for purposes of training and management education. While a number of initiatives relating to such use of 'Best Practices' have been suggested in the past, the work of the Task Force in conjunction with some of the follow-on work outlined above would provide a better elaborated and more substantial base for developing public service training programs. This would involve the development of guidelines, case studies, and other teaching material, and collaboration with such centres as CCMD in developing and conducting courses and seminars for effective use of exemplary practices material. The active involvement of practitioners who have implemented exemplary practices would be a further asset.

In summary: More properly documenting, evaluating, and disseminating exemplary practices in service to clients can provide the foundation for streamlined improvement in service, adapted to the mandate, mission, and conditions of specific organizations; networking for the sharing of information and experience; and more effective training directed towards improved service to the public.

Index

accessibility, 57
Best Practices Exchange initiative, 3, 4, 5, 10, 12
CCMD, 5, 6, 65
Centre for Executive Development, 4
client feedback, 28, 29, 51, 52
complaints handling, 15, 46, 51-53
consultations, 15, 29, 33-36, 54, 55
continuous improvement, 6,14,25,26,27,28,31,38, 39,41
criteria for exemplary practices, 7,8,11-13
decentralization, 15, 47-49, 60
delayering, 15, 47, 49
deployment, 15, 22, 36, 44, 45
empowerment, 15, 29, 37-38
expectations management, 15,54
external communications, 15, 29, 30, 54-55
Ford Foundation/Harvard Innovations Awards, 10-11,12
information and communications technologies, 25,30,48, 57, 58-60
information dissemination, 15, 54-55
innovation, 3,10,12,25,26,31,33,43,51,65
internal communications, 15, 29, 31, 36, 38, 41-42, 47
IPAC, 8, 64
ISTC's Awards to Business, 11, 12
leadership, 12, 14, 19, 27, 30, 31-33, 46, 47
"Managing Change" handbook, 4,6
marketing, 29, 54, 55-56
Marson, Brian, 10
mission statement, 27,33,40
monitoring, 15, 19, 22, 25, 30, 42, 48, 51-53, 60
motivating, 15, 23, 36, 42, 43
organizational change, 5, 10, 14, 19, 20-27, 43-44, 58, 61
outreach, 15, 30, 33, 35, 54, 55
partnership, 11, 15, 47, 49-50
Peters and Waterman: *In Search of Excellence*, 3
Public Employees Roundtable, 11, 12
recruiting, 15, 36, 44-45
rewarding, 12, 15, 31, 36, 42-43, 62
service culture, 19, 26, 27-31, 32, 38, 41, 47, 61
service encounter practices, 16, 56-57
service skills, 16, 29, 45, 56
service standards, 15,25,26,27,28,46,47,52
staffing, 44-45
STEP, 11
structures and systems, 2, 15, 19, 26, 27, 36, 47-50

Total Quality Management, 30-31
training, 1, 7, 12, 15, 16, 20, 25, 26, 28, 29, 31, 36, 38, 40, 44, 45-47, 58, 65
values, 10,14,17,19,22,23,24,27,28,31,32,36,42,43,44,46,47,64
valuing people, 27, 36, 42-43, 45
vision, 23, 25, 32, 46
Well-Performing Organizations, 9

CRITERIA FOR EVALUATING EXEMPLARY PRACTICES IN SERVICE: APPROACHES USED BY VARIOUS AWARD-GRANTING PROGRAMS

1. The Institute for Public Administration in Canada (IPAC)

Together with the consultancy firm Coopers and Lybrand, IPAC launched a competition in November 1989 to bestow the first national Award for Innovative Management to public sector organizations. This year's theme was "Service to the Public".

Despite the limited time between the launching of the award program and the deadline for presenting submissions (November 1989 to January 1990), there was an almost 10% response rate to the approximately 600 letters sent to federal and provincial deputy ministers and senior municipal officials. Of the fifty-seven entries, eight finalists were selected (on the basis of brief written submissions, some of which were supported by illustrative material) by a jury of five experts/practitioners. The finalists were invited to give 10-minute oral presentations and were then questioned individually for about forty minutes. Some informal checks had also been conducted.

IPAC's principal criteria for assessment were:

* **innovation**, in the form of a successful experiment, effective organizational or procedural change, demonstrably improved performance, translation of new ideas into practice, or harnessing of technological change to the managerial process;

* **relevance** to this year's theme "Service to the Public, indicated by describing the environment before the change, analyzing the market for services, success in targeting services and adapting services to needs, promotion and evaluation;

* **significance** of the innovation, either actual or potential, on a local or national scale; and

* **effectiveness** of the initiative since its implementation.

2. The Public Employees Roundtable (PER)

PER, the American counterpart to the Canadian public service's APEX, has

conducted an award program since 1985 as an expression of its mission to develop an *esprit de corps* among public servants, to improve the image of the public service and to encourage young people to join it. The program is intended for several categories of applicants: federal, state and local programs; and, according to the theme of the year -- programs which benefit retirees, youth or the specially-abled, or which demonstrate a valued attribute of service, such as courtesy.

PER's criteria are analogous in some ways to those used by IPAC, but there is greater stress on the role of people and on public service values. PER is also more specific in setting out evaluation criteria and their assessment value in point form, weighting some aspects more than others.

The screening process is carried out by a committee which nominates 10 to 12 applicants for a more in-depth review. Individuals on the committee then pick the best in each category. Assessment of applicants is based largely on written submissions and informal inquiries. There are no on-site visits or formal verification procedures.

PER's criteria are:

* **scope, importance and value** of the activity (30 points) -- What are the services or accomplishments of the organization? Who has benefitted from the services provided? How important are these services?

* **measurable organizational effectiveness** (20 points) -- assessed through such measurables as dollar savings or productivity increases, or numbers of citizens served;

* **quality of performance by people** (35 points) -- the role which people play in improving quality of service, their level of effort, motivation, volunteerism, and innovativeness;

* **furtherance of PER goals and values** (10 points) -- Has the organization developed an *esprit de corps?* sought to improve the image of the public service? encouraged others to seek public service careers?

* **quality of presentation of entry** (5 points) -- Does the application provide information in a clear, concise and interesting fashion?

3. *The Ford Foundation/Harvard University Innovations in State & Local Government Award Program*

The Awards Program of the Ford Foundation, administered by the John F. Kennedy School of Government at Harvard University, was established in 1985 to recognize exemplary new programs and policies that address important social and economic issues. Applications are actively encouraged through advertising in relevant journals, marketing of previous winners, and direct requests addressed to programs at all levels of government. Semi-finalists, selected on the basis of 3-page written submissions are invited to present more in-depth submissions, on the basis of which finalists are selected. Teams of researchers and government practitioners then undertake on-site visits and checks with clients of the finalists, following which they submit their evaluation reports to a National Committee of experts in state and local affairs. The National Committee then meets for three days to review the evaluations, to interview representatives of the finalist programs, and to select the winners. In addition to the good publicity, winners of the Award receive a Foundation grant of up to $100,000, which is intended to strengthen the programs and to disseminate their innovations to other jurisdictions, by funding such activities as staff training, evaluations, and expansion to other consituencies.

At each stage of the selection process, the programs are evaluated on the basis of their creativity and effectiveness in responding to social and economic needs, their adaptability to other jurisdictions, and the degree to which they exemplify a diverse range of problems. More specifically, the criteria developed for the Ford Foundation/Harvard University Innovations Award are:

* **novelty** -- of the core idea or of an important aspect of the project;

* **significance** -- the magnitude of the impact that the project has had in the particular setting in which it is operating, and its potential impact on society more broadly;

* **value added to clients** -- the quality of the impact on the particular clientele the project is intended to serve (e.g. quality may be very high, but only a small segment of the potential or entitled clientele can benefit from it);

* **replicability** -- how widely and to what extent can the strategy or practices which are fundamental to the success of the project be replicated in other settings.

The Ford Foundation's criteria are largely analogous to those of IPAC and PER, stressing innovation, quantitative and qualitative impact both on immediate clientele and more broadly on society, and requiring demonstration of measurable, tangible, and equitable results, and potential for wider implementation. They differ from the criteria of both IPAC and PER in the added dimension of replicability; they also do not share the primary emphasis of PER on people.

4. *The President's Award for Quality and Productivity Improvement*

The President's Award for Quality and Productivity Improvement is granted annually to a Federal Government agency or major component of an agency that has implemented Total Quality Management (TQM) in an exemplary manner, and is providing high quality service to its customers. An agency becomes eligible to apply for the President's Award if one or more Quality Improvement Prototypes (QIPs) have been selected from that agency. A Quality Improvement Prototype Award is given each year by the Office of Management and Budget (part of the Executive Office of the President) to smaller units within an agency that have made significant improvements in quality, efficiency and timeliness in the delivery of products and services. QIPs are intended to serve as models to the rest of government to demonstrate that commitment to quality leads to better services and products, and more satisfied customers.

A Panel of Examiners from the public and private sectors evaluates the written applications on the basis of the eight criteria for TQM and related scoring guidelines, as well as on-site visits. The Panel then selects a maximum of ten finalists for further evaluation by another Panel of Judges, also comprised of public and private sector representatives, which selects a maximum of six winners, based on the written applications and the results of the site visits.

The award winners are asked to write up a 20-25 page case study for use in educating other Federal organizations in the TQM process; host workshops to share their experiences with other agencies concerning improvement techniques and implementation approaches; participate in the Annual Conference on Federal Quality and Productivity Improvement; and participate in the production of a videotape which presents the Prototype's accomplishments.

The criteria for the President's Award follow the eight major elements which define Total Quality Management, each of which is accorded a value in points, indicative of the perceived importance of the element to the TQM approach. Detailed scoring guidelines which relate to the criteria are used by a Panel of Examiners to determine the appropriate number of points that an applicant will receive. (In the aim of disseminating the TQM approach, the criteria and scoring guidelines are suggested for use by organizations for self-assessment even if they do not intend to apply for the Award.)

The eight criteria for the President's Award are as follows:

* **top management leadership and support** (20 points) -- that is, the extent to which all levels of senior management create and sustain a quality value system along with a supporting management system to guide all activities of the organization. This includes: visible, personal involvement of key executives in the development of an effective quality culture; capacity to communicate and involve all levels of management in quality improvement; allocation of resources to reflect priority accorded to TQM (time, training, funds, staff, facilities); success in encouraging innovation, pride in work, effective internal communications and cooperation across units and throughout the organization; rewards behaviour which reflects quality improvement goals; and routine evaluation of the extent to which quality values have been adopted in the organization.

* **strategic planning** (15 points) -- the extent to which quality considerations are taken into account in the planning process. This includes: the nature of short-term and long-term goals for quality improvement and the process used to establish these goals; the integration of quality improvement goals into organization-wide planning and budgeting, and the implementation and management of these plans on a routine basis; the types of data, information and analysis used in planning, such as customer requirements, process capabilities, supplier data, and benchmark data; the use made of such data; the participation of employees, customers and suppliers in the planning process; the approaches used in determining key requirements -- such as new technology, employee education and training -- and the resources needed for these requirements; and consistency in evaluating and improving the planning process.

* **focus on the customer** (40 points) -- the organization's overall customer service systems, knowledge of the customer, responsiveness, and ability to meet requirements and expectations. This includes: the methods used to obtain knowledge of customer requirements and expectations; how this

information is shared with relevant employees and how they use it; organizational structures which make service accessible to customer; effective customer feedback systems and use of feedback to improve service; complaint handling procedures; empowerment of front-line employees for prompt resolution of problems; recruitment and training requirements for front-line employees; the relation of service standards to customer requirements and expectations; and consistent evaluation of and continuous improvement in knowing customers' requirements and expectations, receiving customer feedback, and handling customer complaints.

* **employee training and recognition** (15 points) -- the organization's efforts to develop and utilize the full potential of the workforce for quality improvement and personal and organizational growth, as well as its efforts to use rewards and incentives to recognize employees who improve quality and productivity. This includes: training strategies for quality improvement for senior executives, managers, and other employees; methods used in determining training needs; resources allocated for training; nature of indicators used in determining the effectiveness of education and training activities; and approaches used in evaluating and recognizing employees contribution to TQM.

* **employee empowerment and teamwork** (15 points) -- the effectiveness and thoroughness of employee involvement in TQM. This includes: strategies used to increase the involvement, effectiveness and productivity of all categories of employees; means and opportunities available for employees to contribute to TQM as involved participants in the process; approaches used in empowering employees, in enhancing their authority to act; the extent to which improvement resulting from employee participation is evident in systems, processes, products and services; approaches used to determine employee satisfaction, and to evaluate and improve human resource management practices.

* **measurement and analysis** (15 points) -- the scope, validity, use, and management of data and information which underlie the organization's TQM system, and how the data is used to improve processes, products and services. This includes: the extent and usefulness of the information provided about customers, suppliers, internal operations and programs; the quality, completeness and timeliness of information collected regarding products/services, and its potential for benchmark purposes; the processes used to ensure the validity and consistency of the data, and its availability to those who need it; and its routine use to support quality improvement objectives.

* **quality assurance** (30 points) -- the systematic approaches used by the organization for total quality control of products and services, and the integration of quality control with continuous quality improvement. This includes: assessment of the extent to which products/services and processes are designed, reviewed, verified and controlled to meet customer needs/expectations; approaches used to identfy problems, implement corrective action, and focus efforts on prevention rather than detection; nature and frequency of assessments of quality, quality systems and quality practices, such as audits of systems, products and services; and the translation of the findings of these assessments into improvements.

* **quality and productivity improvement results** (50 points) -- the measurable and verifiable results of the organization's TQM practices. This includes provision of significant indicators of the organization's performance to show trends and achievements in quality of products/services and level of customer satisfaction;

SAMPLE OF QUESTIONS WHICH CAN BE USED IN ASSESSING EXEMPLARY PRACTICES

The sample of questions offered below, derived in part from a proposal for follow-up work to Treasury Board's Best Practices Exchange Initiative[1], was intended to provide guidance for managers in identifying potential "Best Practices" cases in their departments. The questions cover four areas: service to the public, human resources management, improved techniques and processes, and value for money. Presented in the form of questions, these constitute an implicit set of criteria. While not intended to be comprehensive or prescriptive, they offer a model for a more intensive and detailed approach for follow-up interviews and verification of cases promoted as exemplary.

The following arrangement groups questions according to the categories adopted in section 2.2 of this Report:

regarding culture, leadership, vision/strategy

* Has the organization demonstrated a continuing responsiveness to client needs?

* Has inspired and innovative leadership resulted in improved organizational performance?

* Have efforts to transform the working environment been reflected in better morale and productivity?

* Are performance targets consistently surpassed?

regarding consultations

* Have efforts in the field of intergovernmental and government-industry relations resulted in tangible benefits?

---

[1] A.W. Burgess, "Evolving a Management Excellence Program", January 1989.

regarding management of people

* Have imaginative approaches to communication and participation been factors in organizational achievements?

* Have incentives, rewards and recognition been instrumental in successes achieved?

* Have successful strategies been adapted for the employment of special publics or the management of a multi-cultural workforce?

* Is the careful use of the training budget resulting in quantifiable benefits?

* Have creative approaches to staffing contributed significantly to the workforce adjustment process?

regarding structures/systems

* Is there evidence of imaginative reallocation of reduced resources resulting in the maintenance and improvement of service?

* Have real property management practices maximized returns whilst conforming to environmental and other standards?

* Do procurement processes and property and equipment management practices consistently compare favourably with those of the private sector?

* Have programs of contracting out of services resulted in major cost savings, improved service and better management?

regarding monitoring progress

* Has the development of improved workload indicators and assessment systems contributed to improved service and accountability within the organization?

* Have there been tangible benefits as a result of improved or consolidated review functions?

* Are program elements regularly reviewed and redundant components eliminated?

regarding external communications

* Have marketing strategies compared favourable with the best private sector practices?

* Have more effective communication strategies produced measurable results?

regarding new service support technologies

* Has the organization succeeded in achieving a smooth transfer to the use of new technologies? Are there tangible benefits resulting from the transfer?

* Have new technologies enabled managers to anticipate and respond to change?

* How has automation affected productivity and job satisfaction?

Criteria for identifying "exemplary practices' cannot be absolute or prescriptive, but should, rather, evolve in in the light of a rapidly changing environment and new insights into the conditions for effective management, and must be adaptable to particular settings. With some careful thought and after testing sample questions, such as those listed above, against a selection of "exemplary practices" acknowledged by award-granting bodies, a more refined selection of questions can be formulated, with additional ones included as appropriate to the particular case being assessed and in line with new developments in management studies.

FONCTION PUBLIQUE 2000

ENSEMBLE AU SERVICE DU CANADA

L'ÉCOLE DU SUCCÈS:

RAPPORT SUR LES PRATIQUES EXEMPLAIRES DANS LE DOMAINE DU SERVICE AU PUBLIC

UN RAPPORT PRÉPARÉ POUR

FONCTION PUBLIQUE 2000 DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LE SERVICE AU PUBLIC

NOVEMBRE 1990

L'école du succès :
rapport sur les pratiques exemplaires
dans le domaine du service au public

Table des matières

		page
Chapitre un : introduction et historique		1
1.1	La primauté du service et la recherche de modèles	1
1.2	La recherche antérieure sur les pratiques exemplaires	4
1.3	Les objectifs de la présente étude	7
Chapitre deux : perspective et méthodologie		10
2.1	Le dépistage des « pratiques exemplaires » — sources et critères de sélection	10
2.2	La description et la ventilation par catégorie des « pratiques exemplaires »	17
2.3	L'évaluation et l'analyse des « pratiques exemplaires »	20
2.4	Les problèmes et les restrictions	21
Chapitre trois : constatations		23
Observations générales		23
Les pratiques exemplaires — sources de principes de gestion et d'observations ou de leçons visant l'amélioration du service		24
	3.1 Le changement organisationnel	24
	3.2 La culture interne	32

3.3 La direction, la vision et la stratégie 37
3.4 Les consultations 40
3.5 La gestion des personnes 43
3.6 Les structures et les systèmes 57
3.7 Le contrôle des progrès 61
3.8 La communication externe 66
3.9 Les méthodes de prestation de services 68
3.10 Les progrès techniques à l'appui des services 70

Chapitre quatre : conclusions 74

4.1 La culture du service et la convergence des secteurs public et privé 74

4.2 Les conséquences pour la recherche future et l'application des pratiques exemplaires 75

Index 80

Annexes

Annexe A : critères et méthodes utilisés par divers programmes d'encouragement aux fins de sélection et d'évaluation des pratiques exemplaires en matière de gestion et de service

Annexe B : exemples de questions pouvant être posées aux fins d'évaluation des pratiques exemplaires

L'ÉCOLE DU SUCCÈS : RAPPORT SUR LES PRATIQUES EXEMPLAIRES DANS LE DOMAINE DU SERVICE AU PUBLIC

CHAPITRE UN : INTRODUCTION ET HISTORIQUE

1.1 La primauté du service et la recherche de modèles

À en juger par les relations publiques et les campagnes de promotion qui ont marqué les quelques dernières années, ou par les articles parus dans les journaux, les revues et les bulletins, ou même par les sujets abordés dans le cadre des programmes de formation et d'études, il est manifeste qu'à l'aube des années 1990, les gestionnaires se préoccupent principalement de la qualité du service fourni par les organismes qu'ils dirigent. Pour réellement saisir toute l'importance accordée à la qualité du service et à l'amélioration de la prestation, il faut l'envisager comme le résultat et la manifestation des tendances économiques qui ont dominé durant les vingt dernières années — la globalisation, et l'intensification de la concurrence qu'elle a entraîné, et le rôle de plus en plus dominant des services dans l'activité économique.

L'évolution de l'ensemble du climat économique a provoqué un changement de la structure de la concurrence à l'échelle mondiale. De nos jours, tant les nations que les industries et les entreprises conviennent de l'importance capitale de la « concurrence », à la fois comme pierre de touche et mesure d'analyse et comme impératif de la survie dans le monde des affaires. De plus en plus, et sûrement en partie en raison de l'exemple du Japon et de l'Allemagne, l'importance d'une culture organisationnelle appropriée s'est imposée. Et, conséquence de la quête perpétuelle de principes d'organisation, de modèles et d'outils susceptibles de constituer l'avantage concurrentiel, les experts et les techniques de gestion sont devenus de véritables pivots de l'activité économique.

Parallèlement, l'industrie des services est devenue le secteur dominant de l'économie de pointe, au détriment du secteur primaire et de l'industrie de fabrication, et s'est peu à peu appropriée une part grandissante des échanges internationaux. Plus l'industrie des services gagne en importance, plus on s'en préoccupe, et plus on se préoccupe, dans un milieu où la concurrence est serrée, de la « qualité du service ». Par surcroît, maintenant que l'on dispose de techniques hautement perfectionnées qui permettent de fabriquer des produits de plus en plus fiables et que le nombre de fabricants et de fournisseurs de services qui les adoptent augmente en flèche, les entreprises sont contraintes de rechercher leur avantage concurrentiel ailleurs que dans la qualité des produits — ce qu'elles font, en exploitant la « qualité du service ».

Les relations humaines constituent un aspect fondamental de la prestation de services, gouvernée quant à elle par des éléments intangibles, par la subjectivité, par des impressions ou des perceptions dont l'importance est pourtant capitale quand il s'agit de mesurer le rendement de l'entreprise par rapport au reste du marché, de jauger l'opinion publique et de dresser le profil de l'organisme.

L'intensification de la concurrence a convaincu les organismes d'opter pour la simplification et la rationalisation, et l'incidence de cette réorientation s'est fait sentir sur la qualité, les modalités et les méthodes en matière de service au public. La baisse de l'importance accordée à la « quantité » a entraîné une hausse corrélative de l'importance de la « qualité ». Alors que les organismes qui cherchent à simplifier leur structure interne, à devenir plus souples et à se tenir davantage à l'écoute de leurs clients suppriment échelons hiérarchiques et contrôles administratifs, ils se consacrent également à former leurs employés et à leur octroyer les pouvoirs nécessaires pour satisfaire les besoins des clients. Le travail d'équipe et la « dépendance interne » sont le style de gestion et d'exploitation qu'adoptent de plus en plus les organismes qui priment « le

client et le service à la clientèle »[1].

Corrélativement, les nouveautés dans le domaine de l'informatique, et plus particulièrement la rapidité avec laquelle le secteur privé les a fait siennes, ont considérablement multiplié les occasions de rehausser la qualité du service. Dès lors, il est concevable que l'intérêt porté au service aurait été amplifié en raison des attentes croissantes des consommateurs qui elles-mêmes résultent de la rapidité et de la portée de ces progrès techniques, de la publicité et des campagnes d'information organisées par les concurrents commerciaux et, voire, de la concurrence même.

Les conséquences de ces progrès pour le secteur public sont indéniables. Alors que les attentes du public en matière de service et de rendement ont augmenté, les normes qui permettent de juger du rendement du gouvernement ont suivi la tendance. La rationalisation et les restrictions budgétaires sont le type même des changements subis par les gouvernements. Vu l'évolution parallèle des défis et des attentes, le secteur public a eu recours au secteur privé pour y puiser les modèles, les exemples et les solutions susceptibles de l'inspirer.

Par contre, au niveau de la recherche de l'excellence en gestion, les méthodes et les modèles normatifs suscitent une certaine réticence. De plus en plus, c'est la souplesse et l'innovation que l'on préconise pour que les organismes soient à la fois à l'écoute de leurs clients et à la hauteur des défis lancés par les nouvelles forces économiques en jeu et un milieu moins stable et plus dynamique.

---

[1] Par exemple, au cours des six dernières années, les effectifs d'AT&T ont chuté de 373 000 à 281 000 employés; cette diminution reflète les efforts déployés par l'entreprise pour transformer la laborieuse organisation, encombrée par un excédent de personnel et une bureaucratie touffue, qu'elle était, en une entreprise simple, axée sur le client et en tête du peloton. En raison de l'accent qui est placé sur le travail d'équipe et la dépendance interne, il est rare qu'une division reproche à une autre certaines faiblesses (par exemple, la fabrication d'un produit de mauvaise qualité ou la mise en marché d'un produit à un prix inapproprié) ou tente de parer une lacune au sein de l'entreprise de son propre chef, sans consulter les autres éléments de l'organisation; en fait, les éléments internes tentent plutôt de s'attaquer aux problèmes d'un front commun. ["Less is Becoming More at AT&T, New York Times, 3 juin 1990, section 3, p.25]

1.2 *La recherche antérieure sur les pratiques exemplaires*

L'analyse des pratiques de gestion qu'emploient les organismes qui se distinguent, et la déduction de principes de gestion à partir de cette analyse, n'ont rien de nouveau. Le plus célèbre des projets de recherche dans le genre est probablement l'ouvrage à succès de MM. Peters et Waterman, Le prix de l'excellence. Bien que la méthode de recherche utilisée ne soit pas décrite dans l'ouvrage et que, depuis sa parution, certains doutes aient été exprimés quant à la fiabilité et à l'application universelle des résultats présentés, il n'en reste pas moins que le succès commercial de l'ouvrage et l'engouement qu'il a suscité reflètent l'intérêt que soulève la recherche dans le domaine des pratiques exemplaires.

Au Canada, le gouvernement fédéral a fait quelques tentatives, quoique limitées, pour reprendre ce type de recherche et d'analyse et en diffuser les résultats. Ainsi, au chapitre des mesures prises pour améliorer la productivité, on se rappellera du Programme d'échange-information sur les meilleures pratiques de gestion mis sur pied par le Conseil du Trésor en 1983-1984. Ce programme visait à créer un échange soutenu d'information au sujet des « meilleures pratiques (de gestion) » et des questions liées à la productivité au sein de la fonction publique tout en se voulant une occasion d'apprentissage fondée sur les cas d'excellence et de succès en gestion. En outre, ce programme semblait, de prime abord, un moyen de rendre hommage aux gestionnaires qui se distinguaient, de les récompenser et d'attiser leur fierté tout en redorant le blason des gestionnaires de la fonction publique aux yeux du public.

La méthode adoptée dans le cadre de ce programme était de repérer et d'annoncer les succès, tant au sein du gouvernement qu'à l'extérieur, par le biais d'ateliers organisés en collaboration avec les ministères et le Centre de perfectionnement des cadres (CPC-Touraine, l'établissement de formation des supérieurs du gouvernement fédéral). Le rôle tenu par les gestionnaires dans le cadre du programme était celui de personnes-ressources chargées de signaler leurs réussites. Ces cas étaient relatés dans des articles

publiés à la fois dans des publications du gouvernement et des publications privées. À l'origine, l'approche préconisée primait nettement les personnes et visait à susciter un changement de mentalité en faisant comprendre qu'il était possible d'améliorer les pratiques de gestion, et en amenant de l'eau au moulin en citant en exemple des projets couronnés de succès. Ultérieurement, ces cas exemplaires ont été repris dans divers documents, ce qui a abouti à l'élaboration de plusieurs études de cas aux fins de formation et à la rédaction d'un manuel, "Gestion du changement", ouvrage fondamental sur la gestion qui a suscité beaucoup d'enthousiasme au moment de sa parution, mais qui depuis, en raison du déclin du programme, a graduellement sombré dans l'oubli.

Du Programme d'échange-information sur les meilleures pratiques de gestion, il demeure pour trace écrite le manuel "Gestion du changement" et six études de cas. De l'avis d'un des intervenants clés dans le Programme d'échange-information sur les meilleures pratiques de gestion, le programme ne s'inscrivait pas dans un effort généralisé de dépistage et d'analyse des éléments de l'excellence en gestion. Son mandat est demeuré vague, et son titre a fini par devenir une perpétuelle source de confusion[2]. En fait, on envisageait à l'origine de mettre sur pied un quelconque système de diffusion d'information, et même une ligne de dépannage téléphonique à l'intention des gestionnaires en proie à un problème, ainsi qu'une base de données connexe comprenant un répertoire des études de cas et des documents pertinents. Ces aspects du programme ne devaient pas devenir réalité.

Vue la nature fragmentée de la fonction publique fédérale et la culture interne distincte de chaque ministère, il est regrettable que l'on n'ait pas donné suite aux projets visant à intensifier les échanges soutenus entre les gestionnaires. Il n'empêche que les objectifs d'ensemble de l'initiative du Conseil du Trésor — à savoir de fournir aux gestionnaires un cadre qui leur permettrait de profiter mutuellement de leur expérience individuelle, de s'inspirer de cas concrets de réussite dans le domaine de la gestion et de remonter

---

[2] A.W. Burgess, "Evolving a Management Excellence Program", janvier 1989, p.7.

le moral dans l'ensemble de la fonction publique en exploitant la fierté suscitée par les réussites — sont loin d'être désuets dans les années 1990.

La responsabilité du Programme d'échange-information sur les meilleures pratiques de gestion est passée du Conseil du Trésor au Centre canadien de gestion (CCG) au moment de la création de ce dernier. Au mois de janvier 1990, l'initiative a été incorporée au programme Études de cas et pratiques de gestion du CCG. Bien que les ressources affectées au programme des « pratiques exemplaires » soient limitées, le CCG s'est engagé dans la voie préparée par le Programme d'échange-information sur les meilleures pratiques de gestion du Conseil du Trésor; il poursuit donc les objectifs suivants :

(a) diffuser, par le biais de comptes rendus écrits, les échos de cas exceptionnels d'initiative et de compétence ayant donné lieu à un changement ou un renouvellement interne, de même que les méthodes et les pratiques innovatrices en matière de prestation de programmes et d'élaboration de politiques ainsi que les projets remarqués à l'échelle nationale et internationale. Ces « cas types » pourraient faire l'objet de discussions à l'occasion de réunions de cadres supérieurs et être relatés dans des publications de la fonction publique, en plus d'être inclus dans le programme d'enseignement du CCG;

(b) constituer une voie d'accès à l'expertise en matière de gestion et aux nouvelles méthodes et procédés et fournir de l'information à ces sujets, en organisant périodiquement des petites conférences et plus particulièrement en publiant un manuel non relié, un genre de « manuel d'accès du gestionnaire », qui consisterait en un système d'information et de création de réseaux aux fins de diffusion des cas exceptionnels, de documents traitant de gestion, de bandes vidéo, d'une base de données informatisée et de renvois;

(c) souligner, en insistant sur les « pratiques exemplaires », les domaines devant faire l'objet de recherches sur des questions de gestion au sein de la fonction publique, afin d'enrichir l'information dont disposent le milieu universitaire, le secteur privé et les autres parties intéressées.

Jusqu'à présent, le CCG a organisé des déjeuners de travail à l'intention des sous-ministres afin qu'ils discutent des pratiques exemplaires; à ces occasions, les sous-ministres peuvent raconter leurs succès et discuter des difficultés ou des problèmes qu'ils tentent de régler. De plus, le Centre en est à mettre au point la méthode qui lui permettra de poursuivre les objectifs susmentionnés. Conformément à son compendium des programmes et politiques, le Centre propose d'élaborer de 15 à 25 cas de « pratiques exemplaires » aux fins de formation, sur le modèle de l'ouvrage « Gestion du changement » du Conseil du Trésor. Le Centre espère atteindre cet objectif d'ici 1992.

Vu les avantages considérables qu'il y a à retirer de la mise en commun systématique d'exemples et de méthodes valables de gestion au sein de la fonction publique et de service au public, et vu la nécessité d'améliorer la situation actuelle, il est regrettable de ne pas avoir davantage mis l'accent sur la recherche et l'échange de bonnes idées et de pratiques ayant fait école.

1.3 Les objectifs de la présente étude

Dans l'intention de mettre à profit les leçons du passé et d'appuyer les initiatives actuelles, le Groupe de travail sur le service au public a entrepris comme projet pivot le dépistage et l'analyse des « pratiques exemplaires » en matière de service au public et de consultations. Pour plusieurs raisons, évoquées ci-après, on préfère l'épithète « exemplaire » à « meilleure ». D'une part, l'emploi de « meilleure » suppose une conception absolue et normative de la gestion alors qu'en réalité, en raison de l'évolution rapide de la société et de la science, ce qui est « meilleur » aujourd'hui ne sera pas forcément perçu comme tel demain; d'autre part, ce qui est « meilleur » pour un

organisme ne l'est pas nécessairement pour un autre. En outre, de laisser entendre qu'il n'y a qu'une façon de faire les choses, en l'occurrence la « meilleure », serait outrepasser la théorie et les principes modernes de la gestion en leur prêtant un caractère statique. En réalité, on cherche à préserver la notion « d'amélioration soutenue » et d'adaptation, de même que la diversité et la multiplicité des pratiques qui s'avèrent efficaces aux fins de gestion et de prestation de services.

Le recours aux « pratiques exemplaires » comme moyen d'améliorer la gestion dans le domaine public et le service au public se justifie encore plus aujourd'hui que ce n'était le cas encore tout récemment. Les forces économiques ont contraint le secteur privé à redoubler ses efforts pour isoler les éléments qui constituent la gestion efficace, et les pressions qui s'exercent sur le secteur public le poussent à faire de même. L'apprentissage par l'exemple de l'expérience de collègues qui ont réussi demeure une méthode valable. De plus, en raison de la réputation peu enviable des fonctionnaires et de la tendance à peindre tous les gouvernements inefficaces et « bureaucratiques », il est d'autant plus impérieux de remonter le moral au sein de la fonction publique en faisant circuler en son sein des comptes rendus de réussites dans le secteur public, c'est-à-dire en compilant systématiquement, en analysant, en diffusant et en préconisant les pratiques exemplaires.

Dans le cas de la présente étude, l'accent a été mis sur les pratiques qui se sont avérées efficaces dans certaines circonstances et qui, aux yeux de personnes averties, se sont imposées comme étant réussies ou utiles et aptes à être reprises. En outre, ces pratiques soulignent les éléments qui permettent de fournir au public un service de qualité, de même que les stratégies et les systèmes, les ressources et compétences qui doivent être mis à contribution pour améliorer le rendement d'un organisme.

En raison de la perspective adoptée dans le présent rapport, les pratiques exemplaires ne sont pas présentées comme une série de modèles, mais plutôt comme un outil heuristique, comme une méthode didactique qui vise à instruire et à inspirer en

présentant des exemples d'adaptation au changement afin de provoquer une amélioration du service dans certaines circonstances précises. En compilant le présent rapport, on cherchait à créer un *Vade Mecum*, un répertoire de pratiques exemplaires à l'intention du gouvernement fédéral, et plus particulièrement :

i) à identifier les critères qui permettent de reconnaître les pratiques exemplaires en matière de service au public susceptibles d'être reprises par le secteur public;

ii) à se pencher sur l'importance des éléments du contexte dans la mesure où ils ont une incidence sur les circonstances et sur le taux de réussite de pratiques individuelles;

iii) à formuler des conclusions générales ou des principes de gestion susceptibles d'être utiles aux organismes qui cherchent à améliorer leur rendement dans le domaine du service;

iv) à tirer des conclusions ou des leçons précises concernant certaines pratiques ou les problèmes que ces pratiques visent à régler;

v) à isoler les conséquences ou l'utilité éventuelle pour la recherche future.

CHAPITRE DEUX :
PERSPECTIVE ET MÉTHODOLOGIE

La portée de cette étude est double — on cherche d'une part à fournir une série d'exemples qui serviront à enseigner et d'autre part à déduire de ces exemples les critères, principes et lignes directrices susceptibles d'être utiles à la conception ou à la mise à jour des programmes gouvernementaux afin de mieux servir le public. En conséquence, la méthodologie de recherche adoptée a également à deux volets : en premier lieu, on a procédé à la compilation d'un **répertoire descriptif d'exemples** de cas exceptionnels ou novateurs où une nette amélioration du service s'était produite, et en second lieu, des **principes fondamentaux de gestion** découlant de l'analyse des cas étudiés ont été formulés. Ces principes sont présentés sommairement au chapitre trois (« Conclusions ») et de façon plus approfondie dans la partie A de l'ouvrage de référence qui complète le présent rapport et qui s'intitule Exemplary Practices in Service Handbook. Le répertoire des cas figure à la partie B de cet ouvrage.

L'étude des pratiques exemplaires a été découpée en trois étapes : le dépistage des pratiques exemplaires, la ventilation par catégorie et la description des pratiques, et l'analyse et l'évaluation de ces pratiques en vue d'une utilisation éventuelle par la fonction publique fédérale.

2.1 Le dépistage des « pratiques exemplaires » — sources et critères de sélection

Aux fins de dépistage et de sélection des « pratiques exemplaires » en matière de service au public, on a procédé à l'examen de cas dans le but d'isoler les pratiques dont les résultats innovateurs ou exceptionnels provoquent une amélioration de la qualité du service au public. Cet examen avait pour but d'isoler les pratiques innovatrices axées sur le service et qui ont valu aux organismes qui les exploitent de remporter un prix, d'obtenir une récompense ou d'être cités en exemple; ces pratiques existent dans les secteurs public et privé au Canada, aux États-Unis et à l'étranger, et l'accent était mis sur

les développements au niveau fédéral. Les cas étudiés ont été, pour la plupart, puisé aux sources suivantes :

(a) *Prix d'excellence de l'IAPC* : au mois de novembre 1989, l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC), en collaboration avec le cabinet d'experts-conseils Coopers et Lybrand, a organisé un concours ouvert aux organismes du secteur public et ayant pour enjeu le tout premier prix de gestion innovatrice. Fortuitement, le thème du concours était le « service au public ». Pour être admissibles, les pratiques de gestion innovatrices devaient être entrées en vigueur après le 31 décembre 1987.

Malgré le peu de temps imparti aux participants pour préparer leur soumission, le taux de réponse aux quelque 600 lettres envoyées aux sous-ministres des gouvernements fédéral et provinciaux et aux cadres supérieurs des administrations municipales a frisé 10 pour 100. Les huit finalistes choisis parmi les cinquante-sept participants furent invités à donner une présentation orale au mois de mars. Les noms des trois gagnants ont été annoncés le 30 avril : il s'agissait du Module de relations avec les citoyens de la Ville de Montréal, du Alberta Worker's Compensation Board et de la Direction des corporations du ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario. Le présent rapport s'intéresse particulièrement aux finalistes et aux gagnants.

(b) Cas signalés au Groupe de travail par les ministères, en réponse à la lettre adressée par le président du groupe de travail aux sous-ministres afin de les inviter à signaler les « meilleures pratiques » mises en application dans leur domaine de compétence. Les réponses à la lettre de M. Rawson ont permis de compiler une longue liste, fort à propos, de cas pouvant faire l'objet d'études. Les réponses vont du résumé d'un paragraphe à de longs comptes rendus avec documents à l'appui.

Pour la plupart, les cas et les pratiques dont il est question dans le présent rapport n'ont pas remporté de prix et leurs qualités « exemplaires » n'ont pas fait l'objet d'un assentiment général. Simplement, ils ont été signalés et proposés par les organismes qui les ont conçus parce qu'ils étaient innovateurs et valaient d'être soulignés. Il n'était pas possible, vu les limites de la présente étude, d'entreprendre une vérification ou un contrôle des cas signalés.

(c) Cas tirés du chapitre « Les organisations performantes » du rapport de 1988 du vérificateur général. Il était question, dans ce chapitre, des organismes qui accordent une importance considérable à leur volet « service », à savoir la Société canadienne d'hypothèques et de logement, la Commission nationale des libérations conditionnelles, le Secteur de la gestion du spectre du ministère des Communications, le Centre de recherches pour le développement international, la Direction des faillites de Consommation et Corporations Canada et le Bureau de renseignements sur le travail.

Le vérificateur général a eu recours à une évaluation par les pairs, qui s'est déroulée essentiellement par le biais d'enquêtes officieuses, pour sélectionner les « organisations performantes » dont il est question dans son rapport. La méthode adoptée dans ce rapport — c'est-à-dire d'isoler les éléments communs à tous les organismes dont le rendement est bon — n'est pas foncièrement différente de celle utilisée dans le cas présent, soit l'extraction de critères et de principes de gestion permettant d'offrir un service hors pair à la suite de l'examen des pratiques en vigueur au sein des organismes qui ont la réputation de bien servir leurs clients.

En outre, on a également tenu compte des conclusions présentées dans le chapitre « Valeurs, service et rendement » du rapport de 1990 du vérificateur général, chapitre fondé sur une étude des ministères suivants : Emploi et Immigration Canada, Service correctionnel Canada, Pêches et Océans Canada, et Revenu Canada, Impôt.

(d) Études de cas utilisées dans le cadre du Programme d'échange-information sur les meilleures pratiques de gestion du Conseil du Trésor, notamment : le projet d'automatisation du rôle d'impôt de Revenu Canada, Impôt, la Banque fédérale de développement et la Direction des corporations de Consommation et Corporations Canada.

(e) Cas proposés par M. Brian Marson, qui exerçait autrefois la fonction de contrôleur général de la Colombie-Britannique[3], en l'occurrence : la British Columbia Purchasing Commission, la Direction générale des services de navigation aérienne - région de l'Ouest de Transports Canada, la stratégie d'amélioration du service de la Ville de Calgary, la B.C. Pavilion Corporation, le Department of Sanitation de la Ville de New York et un programme de changement organisationnel mis en œuvre par le Bureau du contrôleur général même.

(f) des exemples américains, à savoir :

- quelques récipiendaires des prix Ford Foundation/Harvard University Innovations Awards; ces prix sont décernés aux gouvernements de l'état, local ou de comté et à des organismes sans but lucratif qui relèvent en tout, ou du moins de moitié, du secteur public;

- le programme STEP (Striving Towards Excellence in Performance) du Minnesota, de même que plusieurs cas qui s'inspirent de la stratégie préconisée dans le cadre du programme STEP; ce programme conjoint avec le secteur privé vise à créer une culture de gestion axée sur l'innovation en mettant à l'épreuve des suggestions du personnel des points de service et en délégant aux employés la responsabilité d'améliorer le rendement et les services offerts par le secteur public;

---

[3] De son propre chef, M. Marsen déniche des exemples de gestion efficace au sein de la fonction publique; en outre, c'est en sa qualité d'ancien président de l'IAPC qu'il a mis en œuvre le programme des prix d'excellence de l'IAPC dont il a été question ci-dessus.

- les récipiendaires du prix d'excellence en matière de service au public de 1989, décerné en mai 1990 à Washington par le PER (Public Employees Roundtable), qui est essentiellement l'homologue américain de l'Association professionnelle des cadres de la Fonction publique du Canada (APEX).

(g) Une série d'exemples tirés de récents projets de service au public mis en œuvre au Royaume-Uni et de plusieurs études de l'OCDE rendues publiques depuis 1987.

(h) Cas tirés du secteur privé : certains récipiendaires des prix d'excellence en affaires décernés par Industrie, Sciences et Technologie Canada (ISTC), plusieurs études de cas signalées par des organismes du secteur privé ou par les médias et pour lesquelles on disposait de suffisamment d'information (IBM, Xerox, GE, etc.) et quelques exemples tirés de publications récentes traitant de la culture axée sur le service[4].

Critères de sélection des pratiques exemplaires

Un des aspects les plus ardus, mais aussi des plus fondamentaux, de la présente étude était de choisir les éléments qui rendent une pratique « exemplaire ». À cette fin, il fallait distinguer les pratiques exceptionnelles et innovatrices de celles qui sont conformes aux normes usuelles de rendement.

Afin d'isoler les caractéristiques d'une « pratique exemplaire », il s'est avéré utile de procéder à un examen et à une comparaison préalables des méthodes et des critères qu'utilisent divers organismes qui décernent des prix d'excellence, notamment l'Institut d'administration publique du Canada, qui octroie le prix de gestion innovatrice du

---

[4] Les cas abordés dans cette partie et les « pratiques exemplaires » qu'ils illustrent sont décrits dans l'ouvrage de référence qui complète le présent rapport, le *Exemplary Practices in Service Handbook*.

Canada, le Public Employees Roundtable (PER), qui choisit le récipiendaire du prix d'excellence en matière de service au public (Washington), le prix du Président pour l'amélioration de la qualité et du rendement, et Industrie, Sciences et Technologie Canada, qui décerne les prix d'excellence en affaires, ainsi que des critères de sélection employés pour les études de cas issues du Programme d'échange-information sur les meilleures pratiques de gestion du Conseil du Trésor.

Un compte rendu détaillé et une analyse des groupes de critères et des méthodes employées par les organismes susmentionnés figurent à l'annexe A. Les six critères décrits ci-après ont été déduits des différents groupes; ils semblent particulièrement adaptés à la sélection des pratiques exemplaires mises en vigueur au sein de la fonction publique fédérale :

la pertinence : la pratique relève du « service au public », comme en témoigne son succès au niveau de la réorientation et de l'adaptation des services aux besoins des clients, ainsi que la perpétuation des objectifs et des valeurs préconisés par la fonction publique.

l'efficacité : la démonstration des résultats de l'initiative depuis sa mise en œuvre, ces résultats doivent être mesurables, véritables, concrets et uniformes et s'être produits dans des domaines comme l'amélioration des techniques et des procédés et la rentabilité.

l'importance : l'importance et la valeur d'une pratique ou d'un projet — c'est-à-dire l'importance de son impact dans des circonstances données, et son incidence éventuelle sur l'ensemble de la société, dans une perspective plus vaste.

la capacité d'enrichir et d'exploiter le potentiel humain : dans quelle mesure l'organisme a-t-il réussi à enrichir tout le potentiel de sa main-d'œuvre et à en tirer parti en vue d'améliorer le service et de permettre l'enrichissement de

chaque employé et l'essor de l'ensemble de l'organisme. Ce critère vise le rôle de la direction et l'insistance sur le service au public, l'octroi de pouvoirs aux employés, la formation, et l'utilisation de récompenses et de primes pour rétribuer les employés ayant contribué à l'amélioration du service.

l'aspect innovateur : la pratique est perçue comme étant innovatrice; elle s'est soldée par la réussite de l'entreprise ou un changement de méthode, une amélioration du rendement, la mise en application de nouvelles idées ou la maîtrise d'un progrès technique.

la possibilité d'adaptation : dans quelle mesure la pratique peut-elle être mise en œuvre à plus grande échelle, ou jusqu'à quel point la stratégie ou les pratiques qui se sont avérées efficaces peuvent-elles être reprises dans d'autres circonstances.

Les critères de détermination des pratiques exemplaires ne peuvent verser ni dans l'absolu, ni dans la normalisation; ils doivent évoluer en fonction d'un contexte sans cesse changeant et de nouveaux aperçus quant à la gestion efficace. Aussi, ils doivent être souples afin de s'adapter à diverses circonstances. Outre un ensemble de critères définis de façon générale, il serait bon de prévoir une série de questions fondamentales liés à chaque critère ainsi que des questions précises se rapportant à chaque cas. Des exemples de questions sont fournis à l'annexe B.

En plus des cas qui ont remporté des prix et des cas qui ont fait école, des cas susceptibles de passer au rang des pratiques exemplaires sont présentés dans le répertoire des cas qui figure dans l'Exemplary Practices in Service Handbook qui complète le présent rapport. Il n'était pas possible d'organiser des entrevues de suivi avec les personnes-contacts au sein des organismes, de procéder à des enquêtes officieuses approfondies ou de faire des visites sur les lieux, c'est pourquoi ce répertoire demeure, à l'heure actuelle, une mine non exploitée de possibilités.

2.2 *La description et la ventilation par catégorie des pratiques exemplaires*

Après avoir trouvé et regroupé les études de cas, nous avons entrepris de décrire et de caractériser les pratiques exemplaires. Nous avons ensuite procédé à l'analyse de ces pratiques pour isoler les principes et les méthodes de gestion qui les sous-tendent et pour juger de leur pertinence à la fonction publique fédérale. Les pratiques exemplaires retenues ont été mises en œuvre au cours des quelques dernières années, soit dans le secteur public ou dans le secteur privé, et sont tirées des cas présentés dans l'Exemplary Practices in Service Handbook[5] dont il a été question ci-dessus.

Les « pratiques exemplaires » ont été classées dans les catégories suivantes :

1) changement organisationnel

Le changement organisationnel est le terme employé pour décrire la transformation réussie d'un organisme attribuable à un changement marqué de sa culture interne et de son orientation stratégique et à l'adoption de pratiques visant à améliorer le service, notamment : l'adoption, dans l'ensemble de l'organisme, de valeurs et d'une culture axées sur le client ou le service, une modification des pratiques de gestion et des structures internes et la mise en œuvre de nouveaux programmes, procédés et techniques.

2) culture interne

Une culture axée sur le client, compte tenu du droit du public et de l'obligation de rendre compte du secteur public, se distingue par les caractéristiques suivantes : des valeurs axées sur le service, une volonté de fournir un service de qualité et d'apporter

---

[5] Les cas sont présentés sommairement, et les pratiques exemplaires dont ils témoignent sont ventilées par catégorie ou par tendance. Des renseignements de base sont également inclus, y compris la source documentaire ou la personne à consulter pour obtenir de plus amples renseignements, un rappel des circonstances ayant abouti à l'entrée en vigueur des pratiques (situation avant le changement), l'impact, les effets et les résultats des pratiques et les mesures d'évaluation et de rétroaction permettant de mesurer les résultats.

une amélioration soutenue à tous les niveaux de l'organisme, qui se reflètent dans les décisions et les mesures prises en matière de gestion des personnes, de conception des structures et des systèmes, de mesure du rendement dans le domaine du service et de la communication, tant interne qu'externe.

3) direction

Les qualités de chef sont un aspect du comportement individuel. À cet égard, la perspective adoptée pour le présent rapport touche l'importance attachée par la haute direction à la vision, à la stratégie et à la volonté d'apporter une amélioration soutenue à la qualité du service que refléteraient les priorités de l'organisme, les pratiques de gestion en vigueur en son sein et la communication interne.

4) consultations

Les consultations renvoient aux mesures d'extension et de communication externe prises par un organisme dans le but d'être à l'écoute de sa clientèle pour être en mesure de lui fournir un service qui corresponde mieux à ses attentes. Pour ce faire, il est nécessaire de forger des liens entre différents paliers et secteurs du gouvernement et des groupes de détenteurs d'enjeux, entre les sources d'autorité et ceux qui élaborent et mettent en œuvre la politique, ceux qui fournissent le service et les clients.

5) gestion des personnes

Les méthodes de « gestion des personnes » qui permettent d'atteindre un excellent rendement et de fournir un service hors pair comprennent l'octroi de pouvoirs et la délégation, le renforcement de l'esprit d'équipe, la valorisation, la motivation, la rétribution et la récompense. Elles sont liées aux **méthodes de gestion des ressources humaines** : le recrutement, la formation, le redéploiement, les évaluations et la rétroaction — qui visent toutes à améliorer la qualité du service.

6) structures et systèmes

Les changements et les modifications apportés aux structures et aux systèmes en vigueur

au sein d'un organisme dans le but d'améliorer la qualité du service peuvent inclure la décentralisation, le remaniement de la communication interne et des systèmes de gestion, la déstratification et la réorganisation de la pyramide hiérarchique, le partenariat — entre échelons de gouvernement, entre ministères, et entre le gouvernement et le secteur privé, la privatisation, la simplification des systèmes de prestation de services, l'élaboration de procédures opérationnelles plus claires et l'établissement de normes.

7) contrôle des progrès

Le contrôle des progrès suppose le contrôle du rendement et de l'efficacité d'un programme, l'évaluation du degré de satisfaction des clients, la tenue d'enquêtes et l'organisation de groupes de discussion afin que les clients et les employés puissent exprimer leur opinion, et le règlement des plaintes.

8) communication externe

Outre les consultations (voir 4 ci-dessus), les activités entreprises dans le domaine de la communication externe incluent la diffusion d'information, les programmes d'extension, la publicité et la commercialisation et la gestion des attentes.

9) méthodes de prestation de services

Les méthodes de prestation de services qui influent sur la façon dont le client perçoit la prestation incluent les aspects « intangibles » qui dépendent des compétences du personnel en matière de service, c'est-à-dire la rapidité, la courtoisie, la capacité de se mettre à la place du client et l'efficacité, de même que la disposition des lieux, l'atmosphère, les outils de travail et l'accessibilité du service.

10) progrès techniques à l'appui des services

L'exploitation des progrès techniques à l'appui des services suppose la formation, afin de souligner le potentiel, la pertinence et les conséquences de ces progrès techniques pour l'organisme, la formation intensive du personnel à divers niveaux, compte tenu des avantages escomptés et des coûts à long terme, et les méthodes d'intégration de ces progrès dans les stratégies de l'organisme et les pratiques de gestion et de prestation de services.

2.3 *L'évaluation et l'analyse des pratiques exemplaires*

Il est peut-être plus facile de comprendre ce que l'on entend par pratiques exemplaires si l'on tient compte des deux sens dans lequel le terme est employé, et si la définition de ces pratiques et les circonstances dans lesquelles elles ont cours sont sans équivoque.

Les deux sens de « pratiques exemplaires » : les pratiques retenues doivent être des exemples de **service**. Toutefois, en règle générale, les pratiques exemplaires ne constituent pas en elles-mêmes des produits ou des services, mais plutôt les **moyens** qui permettent de fournir au public un service d'excellente qualité. Les pratiques qui constituent en elles-mêmes un service peuvent être évaluées pour voir si elles satisfont les désirs, les besoins et les droits des clients en matière de qualité, de rentabilité, d'accessibilité, d'opportunité et de présentation. Par contre, dans le cas des pratiques qui tiennent davantage de moyens permettant de fournir un service d'excellente qualité — et qui valent pour des aspects comme la vision et les valeurs, les compétences et le soutien, les stratégies et les systèmes — l'aspect produit est secondaire aux fins d'évaluation, alors que leur potentiel prime à titre de moyens susceptibles de contribuer à l'excellence du service.

Le contexte : une étude des pratiques qui se sont avérées efficaces a pour objet de voir dans quelle mesure ces pratiques peuvent être reprises par la fonction publique ou adaptées à ses besoins. C'est pourquoi il est particulièrement important, au niveau de

l'analyse des cas et des pratiques exemplaires qu'ils illustrent, de bien comprendre le contexte, y compris les contraintes, qui influe sur les méthodes et les procédés, en tenant compte des différentes circonstances et impératifs qui dominent dans le secteur privé, au sein du gouvernement local et provincial et du gouvernement fédéral, et de la nécessité d'avoir recours à des solutions de rechange pour permettre la prestation de services — par exemple, la privatisation ou la délégation. Les facteurs relevant du contexte comprennent le rapport entre la pratique et la mission, les valeurs, les buts et la culture de l'organisme, le rapport entre la pratique et les structures, les méthodes de gestion et les procédés d'exploitation utilisés au sein de l'organisme, et la mesure dans laquelle la pratique peut être adoptée par la fonction publique fédérale, compte tenu des contraintes typiques qui peuvent influer sur sa mise en œuvre au sein de la fonction publique et la possibilité d'éliminer certaines de ces contraintes.

Une évaluation et analyse de ce type font, dans une certaine mesure, partie de la section « Constatations » (Chapitre trois) du présent rapport, de même que de la présentation des pratiques exemplaires et des cas qui sont inclus dans l'ouvrage qui complète le présent rapport. Néanmoins, l'analyse esquissée ci-dessus est loin d'être terminée, de même que l'application pratique, tel que discuté au chapitre quatre.

2.4 Les problèmes et les restrictions

L'effort déployé dans le but d'établir un dossier des pratiques exemplaires dans le domaine du service au public a été entravé par certains problèmes et restrictions, à savoir :

Contraintes de temps et de contenu : certaines lacunes au niveau des données n'ont pu être comblées en raison du temps imparti pour effectuer l'étude.

Restrictions au niveau des sources de données : les sources de données ont été choisies quelque peu au hasard. Dans certains cas, les sources étaient très explicites, alors que

dans d'autres, nous avons dû tirer nos propres conclusions. En outre, nous avons constaté que nous avions une quantité considérable de données sur certains sujets (par exemple, la gestion des personnes), et relativement peu de renseignements sur d'autres sujets pourtant tout aussi importants (par exemple, la consultation).

Moyens limités pour procéder à une analyse rigoureuse : les cas succès qui ont été étudiés ont été extraits, pour la plupart, de documents écrits fournis par des entreprises qui signalaient leurs propres initiatives. Certains ont peut-être été motivés par leur intérêt personnel. Dans certains cas, les résultats obtenus à court terme peuvent s'avérer coûteux à long terme, du point de vue de la santé ou du rendement de l'entreprise.

Idéalement, un programme de recherche visant à mettre en évidence les pratiques exemplaires devrait disposer des ressources et de l'expertise nécessaires pour qu'il soit possible de procéder à une analyse plus approfondie et rigoureuse des cas. Cela n'a pas été possible dans le cas présent. Malgré les contraintes qui ont entravé la présente étude, nous sommes d'avis qu'elle constitue un apport utile et raisonnablement juste à la recherche perpétuelle de principes et de normes de gestion. On peut envisager que d'autres études seront élaborées sur le fondement que constituent les travaux effectués dans le cas présent et qu'il sera alors possible de faire preuve de plus de rigueur, à la fois au niveau du dépistage, et de l'évaluation du rendement de certains organismes.

CHAPITRE TROIS :
CONSTATATIONS

Observations générales

Partant de l'observation selon laquelle le secteur privé est davantage en mesure de se consacrer presque exclusivement à la satisfaction d'une clientèle discrète et qu'il est plus poussé, en raison de la concurrence et de la motivation du profi à viser la qualité, alors que le gouvernement doit satisfaire un groupe plus diversifié de détenteurs d'enjeux et tenir compte de divers impératifs, en plus d'être enclin à éviter tout risque, certains concluent que l'orientation sur le service se produit de façon plus naturelle au sein du secteur privé. Bien que des différences marquées entre le secteur privé et le secteur public demeurent, on remarque néanmoins une certaines convergence, puisque les deux secteurs cherchent à provoquer un changement organisationnel visant l'avènement d'une culture de service axée sur les clients. Dans un cas comme dans l'autre, les efforts déployés pour provoquer ce changement organisationnel ont été particulièrement concentrés dans les domaines de la culture et des valeurs, de la direction, de la vision et de la stratégie, de la gestion des personnes, de la communication interne et externe efficace, de l'évaluation de la qualité du service, de la satisfaction des clients et de l'adaptation des structures, des systèmes et des outils techniques de façon qu'ils étayent le service.

On peut supposer que le fait de préconiser la gestion innovatrice donnera lieu à des idées nouvelles pour assurer la continuation de la prestation d'un service de qualité, fait très important à une époque marquée par les compressions budgétaires et la rationalisation.

L'amélioration du service est mue par des impératifs sociaux, économiques et politiques et des préoccupations pratiques, et non par des théories et des modèles. La méthode qui s'avère la plus efficace est la suivante : voyons ce qui est efficace, et en cas de problème,

voyons quels changements peuvent être apportés pour rectifier la situation.

Lorsqu'il est question de « pratiques exemplaires », il est bon d'envisager principalement la prestation actuelle de services précis au public. Si on prime trop l'ajout d'éléments visant à étayer la prestation, par exemple la formation du personnel, la multiplication des ressources et des procédés, on court le danger de perdre le client de vue, de même que le service même. De plus, une « pratique exemplaire » en matière de service au public suppose que *certains* facteurs, du moins les facteurs critiques, sont abordés correctement. Il ne suffit pas à un organisme d'être doté d'un énoncé de mission qui l'inspire, de stratégies innovatrices et de programmes de formation efficaces, si les services offerts ne sont pas adaptés à la clientèle et mis en marché de façon efficace, ou si le service ne correspond pas aux besoins du client ou à ce qu'il est en droit d'attendre. Si l'on confond des éléments précis avec les « pratiques exemplaires », on risque d'oublier que le service de qualité est le produit d'un mélange de facteurs.

Les pratiques exemplaires - sources de principes de gestion et d'observations précises ou de leçons visant l'amélioration du service

Les conclusions et les observations présentées dans les pages qui suivent sont un résumé des principes qui animent les « pratiques exemplaires »; les cas particuliers sur lesquels elles sont fondées sont examinés de façon plus approfondie dans l'ouvrage de référence qui complète le présent rapport, l'Exemplary Practices in Service Handbook.

3.1 Le Changement organisationnel

Les principes et les lignes directrices énoncés ci-après ont découlé de l'examen des pratiques et des méthodes en vigueur au sein des organismes qui semblent avoir réussi à modifier leur structure interne en vue d'améliorer leur rendement dans le domaine du service au public, ou qui sont en voie de le faire.

3.1.1 Pour qu'un organisme s'axe davantage sur le service et la satisfaction des clients, un simple rajustement des pratiques en vigueur ne suffit pas toujours; il est parfois nécessaire de transformer complètement la façon dont l'organisme est dirigé.

Une amélioration marquée du rendement de l'organisme est attribuable à une façon intégrée, systémique et globale de changer la culture de l'organisme, échelonnée sur une période de temps, et non à des changements mineurs apportés aux méthodes de gestion afin de parer, dans l'immédiat, aux lacunes. En gestion, il est rare que les remèdes isolés et passagers s'avèrent efficaces. Par exemple, il est peu probable que les cercles de qualité donnent lieu à un changement soutenu s'ils ne sont pas étayés par un cadre de gestion structuré et solide, une volonté de mettre en œuvre la théorie de la gestion participationniste et une formation adéquate dans le domaine des méthodes de gestion participationniste.

3.1.2 Il n'existe pas de « recette-miracle » évidente qui garantisse le succès du changement. Le changement est un processus de croissance qui requiert une volonté soutenue d'appliquer une nouvelle série de principes, et un processus d'apprentissage et d'adaptation qui est mesuré par l'évaluation perpétuelle de l'expérience acquise par rapport aux objectifs visés.

Il n'en reste pas moins que certains principes s'imposent d'après l'expérience de divers organismes qui cherchent à provoquer un changement organisationnel en leur sein, ou à s'y adapter, dans le but d'améliorer le service. Une stratégie complète pourrait être constituée des étapes suivantes :

A. Étape de l'analyse et de la définition

Des travaux d'exploration et de recherche de données sont entrepris afin de définir la nécessité de changer, les risques et les coûts afférents ainsi que les objectifs qui seront réalisés en conséquence du changement; ces travaux permettront de décider ou non d'amorcer le changement, et nécessiteraient :

* de déterminer la nature ou l'origine des forces qui exigent un changement. Par exemple : qui désire un changement, et pourquoi? Les clients ou le public réclament-ils de nouveaux services ou une amélioration des services actuellement offerts? Faut-il se pencher sur la pertinence des programmes et services actuellement offerts, compte tenu des nouvelles politiques gouvernementale et ministérielle, des compressions budgétaires ou de la réaffectation interne des ressources?

* de juger du bien-fondé du besoin de changer — existe-t-il réellement un problème qui doit être résolu? Par exemple, la charge de travail augmente-t-elle alors que les moyens de fournir le service diminuent en raison de la compression ou du gel des années-personne?

* de formuler l'objectif en termes mesurables et quantifiables, fondés sur une recherche approfondie, c'est-à-dire : définir qui sont les clients et quel est leur comportement, et formuler les attentes des clients telles qu'elles sont perçues par l'organisme; décider, compte tenu de ce qui précède, des ressources et des compétences requises pour fournir le niveau de service attendu, en ayant soin de compter avec le potentiel des techniques avancées; mesurer le rendement de l'organisme en fonction des attentes des clients et de normes élémentaires de service à la clientèle.

* d'analyser l'incidence éventuelle du changement sur l'organisme, ses conséquences sur les employés et les clients, ses ramifications juridiques, politiques et financières; quels nouveaux éléments et ressources seraient alors nécessaires? Le changement envisagé s'accorde-t-il avec les valeurs et la mentalité de l'organisme?

* d'envisager les solutions de rechange possibles afin de choisir celle qui convient le mieux aux circonstances.

* de voir si le changement survient en temps voulu, et si le temps imparti pour la planification et la mise en œuvre du changement est suffisant.

B. Étape de la conception du programme et de la préparation

On fait naître, chez les principaux intéressés, un sens de la nécessité du changement; des mesures sont prises afin de gagner l'appui des clients et de ceux qui ont un intérêt en jeu, c'est-à-dire :

* affermir la volonté de la direction afin que celle-ci manifeste sa compréhension, son appui et son désir de fournir les ressources nécessaires au changement.

* créer un « groupe de transition » qui rende compte aux plus hauts échelons de l'organisme afin qu'il serve de pivot pour l'élaboration de stratégies et la gestion du changement. Les tâches incombant au groupe de transition comprendraient : agir à titre de catalyseur, préparer un calendrier de mise en œuvre de la transition et un plan de déploiement des ressources humaines et financières qui seront soumis à l'approbation de la haute direction, élaborer un plan de communication efficace, prévoir des mesures d'urgence, contrôler les progrès et s'informer de l'incidence des changements sur l'organisme et contribuer à la mise en œuvre graduelle des changements dans le but de minimiser les difficultés éventuelles et d'user des succès comme pierres angulaires.

* demander l'avis du public visé ou des clients, dans le but de faire naître un sentiment d'appartenance et d'avoir accès à des données susceptibles d'être utiles dans le cadre de la conception du changement.

* obtenir la collaboration de groupes connexes, en particulier les organismes centraux, les syndicats et les associations professionnelles.

* formuler une vision articulée de la nature de l'organisme telle qu'elle se présenterait si le changement réussit, et communiquer cette vision.

* en se fondant sur cette vision, établir un ensemble de valeurs et d'objectifs susceptibles de motiver les employés afin qu'ils visent un rendement élevé et afin de susciter au sein

de l'organisme la culture et la mentalité qui sont requises pour que les changements proposés puissent se faire.

* mettre au point un programme pratique et réalisable visant à satisfaire les besoins du groupe-cible et tenant compte de questions fondamentales comme les contraintes au niveau de la formulation du programme (par exemple, la nécessité de s'accommoder des ressources allouées), prévoir des critères d'évaluation de la conception, choisir l'ultime responsable du choix de la forme du programme et décider de qui devrait avoir voix au chapitre, et prévoir le moyen de communication de la décision.

C. Étape de la commercialisation

Pour obtenir un appui aussi solide que possible, il est important d'inclure un maximum de personnes dans la transition de façon à obtenir un niveau de participation élevé et une ferme volonté de changer. Pour arriver à cette fin :

* entreprendre d'importants programmes de sensibilisation durant tout le processus afin de faire connaître les objectifs de l'entreprise, d'en faire valoir les avantages et de susciter un sentiment de propriété.

* inviter le personnel à recueillir, à analyser et à partager des renseignements sur la nécessité du changement et sur le changement même.

* donner aux unités de travail l'occasion de proposer des moyens d'améliorer les stratégies et les systèmes en matière de service.

* prévoir des structures d'appui, comme des comités consultatifs, des équipes, des ateliers et des réseaux officiels et officieux;

* faire la part entre l'appréciation de l'importance de la participation au changement et la conscience des inconvénients qu'il comporte — par exemple, le temps qu'il faut y

consacrer, le fait de laisser des idées contraires faire surface et la perte de contrôle.

* faire comprendre à toutes les parties concernées que le changement ne se fait pas instantanément, qu'il ne faut pas s'attendre à observer une amélioration ou une hausse immédiates de la rentabilité.

Mise en œuvre d'une stratégie visant à surmonter la résistance :

Le changement organisationnel peut modifier les relations au sein de l'organisme et les valeurs qu'il préconise et entraîner la remise en cause des méthodes et des rôles traditionnels, c'est pourquoi il peut sembler menaçant pour certaines personnes au sein de l'organisme. Pour surmonter la réticence de ces personnes, il faut :

* juger des valeurs et des attitudes à l'égard du changement de la haute direction et d'autres employés, afin de repérer les éléments réticents et de jauger leur force et l'appui dont ils bénéficient (par exemple, la mesure dans laquelle les gens sont prêts à prendre des risques, le style de gestion, les aspects du changement qui sont source d'angoisse).

* choisir des points de départ judicieux au sein du système organisationnel; ils constitueront les plates-formes d'amorce du changement.

* diminuer la résistance en engageant des innovateurs et des personnes qui appuient le changement afin qu'ils amorcent les projets-pilotes et qu'ils obtiennent la collaboration des personnes plus conservatrices et moins convaincues du bien-fondé du changement; il peut parfois être utile de commencer par isoler les personnes qui s'opposent particulièrement à l'idée ou les cyniques.

* mesurer la « masse critique » de ralliement nécessaire pour opérer un changement (par exemple, qui sont les intervenants clés dont la participation est absolument nécessaire), et élaborer un plan visant à l'obtenir.

* déterminer la rapidité du changement en voyant dans quelle mesure l'organisme est prêt à changer, la force et le type de résistance au changement, et l'urgence de changer.

D. Étape de la mise en œuvre et du renforcement

Il est possible de maintenir l'élan vers le changement en adoptant les mesures et les méthodes de gestion suivantes :

* la manifestation de changements ou de succès dès l'amorce du processus pour attester de la volonté de la direction et susciter l'espoir que d'autres changements se produiront.

* l'incidence du changement est mesurée, les progrès et les conclusions sont diffusés, les cas de succès et l'innovation sont soulignés et des normes claires en matière de service sont élaborées afin que les employés les suivent et qu'elles soient communiquées aux clients.

* le changement est raffiné à l'aide des résultats du contrôle et de l'évaluation officielle et officieuse, afin de corriger les erreurs et d'apporter des améliorations.

* la création d'une culture qui se prête à l'amélioration et à l'innovation soutenues; cette culture est marquée par :

- le fait de reconnaître que les changements constituent des occasions de modifier l'impression qu'a le public du produit ou du service, et l'élaboration de stratégies de commercialisation et de prestation à la suite de ces changements;

- une intégration plus complète et plus rapide des techniques les plus perfectionnées, d'où la nécessité de former les employés, qui sont d'ailleurs consultés à cet égard;

- une perspective à long terme de l'organisme et de l'ensemble de son environnement, ce qui fournit des renseignements quant à la culture, à la vision et à la stratégie de l'organisme;

- un cadre de travail agréable et dynamique, dans lequel les systèmes de contrôle sont utilisés intelligemment afin de réaliser les objectifs visés, dans lequel les employés ne se sentent pas dominés et où ils élaborent de nouvelles méthodes, des nouveaux services et produits et fixent des objectifs, c'est-à-dire un cadre de travail où l'on encourage la prise de risques et la créativité;

- une direction qui s'engage à s'assurer que les employés disposent de la formation et des ressources nécessaires à une amélioration soutenue.

La culture résultant de la mise en application des principes susmentionnés devrait susciter l'impression d'une mission nettement définie, une plus grande appréciation par les employés et la direction des systèmes et méthodes de prestation de services, l'amélioration du moral des employés, des procédés plus simples et plus efficaces et un service amélioré et plus chaleureux.

3.1.3 Une stratégie pluriannuelle, fondée sur une vision et une intention claires, souligne les domaines qu'il y a lieu d'améliorer et dicte l'ordre des mesures à prendre et le rythme de changement. Ainsi, les énoncés de vision doivent être incorporés au processus de transformation dès que possible, afin qu'ils constituent la pierre de touche du changement organisationnel. Et avant de tenter de changer le style ou les méthodes de gestion, il faut former les cadres.

3.1.4 Dans la mesure où l'on envisage un changement organisationnel, il n'incombe pas à une seule personne d'assumer le rôle de chef, mais bien à toutes les personnes, à tous les niveaux d'un organisme — ainsi les employés doivent accepter leur part de responsabilité pour ce qui est d'initier un changement. Un changement utile advient lorsque toutes les personnes, de tous les niveaux de l'organisme, travaillent de concert, ayant convenu de principes communs. Les dirigeants peuvent amorcer le changement et créer les conditions favorables à un appui soutenu, mais pour initier un changement à long terme, l'approche doit être commune.

L'adoption d'une culture axée sur le service nécessite la participation de tous les employés, des supérieurs et des gestionnaires, travaillant de façon concertée — et ayant recours, par exemple, à des ateliers — pour choisir des stratégies, élaborer des normes de service et améliorer les procédés de prestation de services.

3.1.5 Pour permettre l'amélioration soutenue, l'innovation et le changement, la direction doit fixer des objectifs réalistes pour chaque niveau de l'organisme et les employés doivent s'accommoder de cette évolution perpétuelle.

3.1.6 Il ne faut pas confondre innovation et changement avec nouvelles initiatives désordonnées et tâtonnements. Un changement bien ordonné s'appuie sur la persistance et la persévérance de la direction de l'organisme, et les travailleurs sont donc à l'abri des interruptions inattendues qui font naître l'angoisse et un sentiment de frustration[6].

3.2 *La culture interne*

Le préalable de l'excellence en matière de prestation de services dans le secteur public n'est rien d'autre que la création d'une culture axée sur le client qui respecte toutefois les limites du droit du public et l'obligation de rendre compte du gouvernement. La création, et la propagation d'une

---

[6] Sur la gestion du changement, prière de consulter également la section 3.5.6.

telle culture axée sur le service, dépend de l'existence de valeurs communes et de la volonté de la direction à appliquer ces valeurs, une volonté qui se reflète dans les décisions et les mesures prises en matière de gestion des personnes, de conception des structures et des systèmes, d'intégration des outils et des techniques, de la mesure du rendement en matière de service et de l'efficacité de la communication, tant interne qu'externe.

Une culture axée sur le service inclurait les valeurs clés suivantes : la primauté des clients dans l'ensemble de l'organisme, un souci de qualité, des efforts déployés pour provoquer une amélioration soutenue, et la valeur attachée aux employés de l'organisme.

3.2.1 Une culture axée sur le service est caractérisée par les aspects suivants :

* Le service fait partie intégrante de la mission de l'organisme, de ses valeurs et de ses stratégies — qui sont toutes axées sur le client. La prestation de services ou la livraison de produits à une clientèle précise, tant interne qu'externe, est acceptée par tous comme étant l'ultime raison d'être de l'organisme.

* Les « normes d'excellence », exposées dans l'énoncé de mission ou dans un document semblable, définissent en quoi consiste un service de qualité dans le contexte précis des programmes offerts par l'organisme; ainsi sont fixés des objectifs ou des indications que les employés doivent respecter et, avec le temps, dépasser.

* Outre l'importance usuelle attachée aux aspects tangibles, comme les plans, les budgets, le matériel et les procédures, une attention mesurée est attachée aux aspects intangibles comme l'engagement, l'intérêt manifesté, la loyauté, l'enthousiasme et l'innovation.

* La franchise, la confiance et l'intégrité sont omniprésentes au sein de l'organisme. Ces valeurs sont manifestes dans les paroles et les gestes des personnes, elles ne sont pas simplement invoquées. La direction et les employés s'aident mutuellement, se confient

l'un à l'autre, écoutent le point de vue de l'autre et mettent en commun l'information dont ils disposent. Ils tiennent leurs promesses, et leurs gestes sont à la mesure de leurs paroles.

* La volonté de servir les clients est doublée d'une dépendance sur le personnel de l'organisme — c'est-à-dire que l'accent est mis sur les personnes. Le service est une responsabilité qui incombe à chacun des membres de l'unité de travail, et tous les employés participent à l'élaboration de normes de service et à la mise en œuvre de stratégies visant à améliorer la qualité des services. Les gestionnaires ont confiance en leurs employés, ils les incluent dans le processus de changement dès son amorce, ils leur octroient des pouvoirs et ils les encouragent à prendre des risques.

* Un des principaux objectifs visés est d'effectuer un rapprochement avec le client afin que l'organisme soit mieux placé pour comprendre ses préférences et ses besoins, ainsi que pour veiller à demeurer à l'écoute de ses clients. Les outils qui permettent de se rapprocher des clients sont les sondages d'opinion, les conseils consultatifs dont sont membres des clients, l'observation des échanges entre les clients et les employés, l'analyse des plaintes en vue de la prise de mesures préventives, les bulletins, les documents de promotion et l'exploitation des médias, les conférences, les présentations et les activités spéciales établissant un lien entre l'organisme et ses clients, les lignes téléphoniques de service à la clientèle et la formation en matière de service à la clientèle pour tous les employés.

* On trouve une volonté de travailler en équipe et d'améliorer la qualité de façon soutenue; l'un étaye l'autre, et leur effet combiné est remarquable. La volonté d'améliorer la qualité se reflète dans le désir de connaître et de satisfaire les attentes des clients et de réussir du premier coup, ce qui constitue une source de fierté et améliore le rendement. L'esprit d'équipe suppose une volonté partagée de trouver des moyens de rehausser la qualité du service. L'amélioration soutenue est mue par l'information obtenue par l'entremise des projets de commercialisation et de la rétroaction des clients.

* Il est admis que le service à la clientèle peut nécessiter la participation d'experts en matière de commercialisation. Une orientation axée sur le client pousse à l'analyse du marché afin de faire correspondre les services aux attentes du public; l'analyse du marché comprend l'élaboration des profils des clients et des créneaux du marché et la mise en œuvre de projets de communication visant à rejoindre chaque segment du marché. Il en résulte la définition d'objectifs plus précis pour l'organisme, un meilleur entendement des besoins des clients et une plus grande capacité d'adaptation des services aux besoins des clients. En optant pour cette approche, un organisme peut choisir ses priorités, inciter diverses fonctions au sein de l'organisme à se doter de services intégrés et élaborer une stratégie de communication efficace.

* Les caractéristiques des clients font l'objet d'une analyse et d'une mise à jour perpétuelles, et les employés procèdent régulièrement, auprès des clients, à des contrôles de la qualité du service. La rétroaction des clients est une des principales forces en jeu au sein d'un organisme; elle est une source d'observations qui permettent de rehausser la qualité du service. À intervalles réguliers, l'organisme redéfinit et modifie sa vision, sa stratégie, ses systèmes et ses structures de gestion afin d'offrir des services qui correspondent aux besoins des clients tels que ceux-ci les ont exprimés. Le fait de mettre l'accent sur le client détermine, inter alia, l'élaboration de la politique, la méthode de consultation, la gestion interne et la formation du personnel. Les produits et les services sont revus périodiquement afin d'effectuer les retraits et les remplacements qui s'imposent d'après les besoins des clients.

* L'établissement à l'interne d'une culture axée sur l'amélioration du service suppose l'exploitation intégrale du système de communication interne (bulletins internes et ministériels, rapports annuels) et la mise en œuvre de projets de formation. Une gamme de méthodes de communication est mise à contribution pour faire connaître les produits et les services offerts, afin de veiller à ce que les réussites soient comprises dans l'ensemble de l'organisme et au niveau politique.

3.2.2 Dans le contexte réglementaire, c'est-à-dire là où le service devient une question de protection des intérêts du public par l'adoption et la formulation de règlements, une culture axée sur le service nécessite :

* des stratégies d'adaptation systématique à un environnement en évolution;

* l'octroi de pouvoirs et l'acquisition de compétences par le personnel des points de service;

* des procédures et des procédés simplifiés qui permettent à la fois accès et conformité;

* l'exploitation des techniques avancées à l'appui du service, dans le but de réduire le volume de paperasserie et le temps d'exécution des transactions et, de façon générale, d'améliorer la communication interne et externe;

* la diffusion directe d'information aux clients, en temps voulu, afin qu'ils soient avisés des règlements et des pratiques en vigueur;

* un volet extension, afin qu'il soit possible de consulter les clients et de les tenir au fait de la situation;

* l'application équitable et uniforme des règlements;

* des sanctions en cas de dérogation, et des mesures d'appel et de redressement appropriées;

* un contrôle efficace du service, en particulier de la capacité de conformité, du temps de traitement et d'exécution des transactions et de la capacité d'intervention en cas de plaintes.

3.2.3 On retrouve, au sein des organismes du secteur public qui obtiennent un bon rendement, divers éléments — des personnes compétentes, prêtes à faire le nécessaire et ayant le sens des valeurs; une continuité de la direction; un sens d'une mission et d'un objectif clairs et fermes; la primauté du client; l'autonomie et la souplesse à tous les niveaux; la prise de risques et l'innovation; l'élimination des interventions contraignantes d'une administration centrale; des règlements internes et des exigences de rapport élaborés exclusivement pour l'organisme; un procédé d'auto-examen rigoureux et soutenu des stratégies et des activités de l'organisme; la communication ouverte, la coopération et la consultation à tous les échelons de l'organisme.

3.2.4 Il est possible de créer une culture de gestion qui vise l'excellence en matière de service en ayant recours à la méthode de la « gestion totale de la qualité » (GTQ), qui est composée des éléments suivants :

* la primauté constante des besoins des clients et la volonté de les satisfaire en se mettant à la place du client et en faisant des exigences des clients les facteurs déterminants des activités de l'organisme;

* une infrastructure de gestion qui préconise et encourage la participation et l'engagement des employés, qui est favorable à leur formation et perfectionnement et qui leur octroie récompenses et rétribution en reconnaissance de leur apport.

3.2.5 Une culture de gestion qui préconise l'engagement et l'innovation est de toute première importance pour relever le défi posé par le climat d'austérité et les compressions budgétaires qui ne cessent d'augmenter.

3.3 *La direction, la vision et la stratégie*

La direction est un aspect du comportement organisationnel qui est reflété par la vision et la stratégie de la direction et par sa volonté de provoquer une amélioration soutenue du service; elle est également reflétée dans les priorités de l'organisme, les pratiques de gestion et la

communication interne.

3.3.1 direction

Les systèmes et les pratiques ne sont efficaces que dans la mesure où ils sont étayés par, et concordent avec, une direction forte, des valeurs communes et une philosophie de gestion qui est perpétuellement communiquée et renforcée par les décisions et les mesures prises quotidiennement.

Les dirigeants et les gestionnaires doivent consacrer leur attention à la vision, à la raison d'être et aux objectifs de l'organisme plutôt qu'au respect rigoureux des règlements et des contrôles. Au sein d'un organisme dont le rendement est bon, la direction n'est pas autoritaire, obsédée par les contrôles et punitive; elle encourage plutôt la participation. Une direction innovatrice, ouverte et qui incite à la participation est plus susceptible de réussir à adopter une culture axée sur le service en créant un cadre où les gens ont l'impression de participer de façon valable à la réalisation d'objectifs qui valent la peine d'être atteints. Les dirigeants devraient encourager et appuyer la communication, et aplanir les obstacles qui entravent la consultation et la coopération.

La visibilité, l'accessibilité, la persuasion, l'encouragement, l'exemple et la patience sont l'essentiel des qualités de chef.

La direction, quand il s'agit d'effectuer un changement organisationnel, ne relève pas d'une seule personne, mais plutôt de toutes les personnes, à tous les niveaux d'un organisme.

3.3.2 vision

Faire preuve de direction, c'est oser imaginer un organisme idéal, concevoir une raison d'être et des objectifs, puis les formuler et faire naître chez les autres la volonté de les réaliser. La vision d'un organisme devrait être élaborée et formulée de façon claire, soutenue et uniforme :

* la clarté d'expression, qui permet de présenter les objectifs de l'organisme simplement et explicitement, comprend : la simplicité, la pertinence, ou l'établissement de rapports entre les objectifs généraux et les programmes existants, et le renforcement ou l'interprétation continuelle de la vision principale afin d'éviter qu'elle ne sombre dans l'oubli ou qu'elle ne devienne désuète ou dépassée, et pour lui donner un sens d'immédiat et de réalité.

* la continuité de la vision correspond à une volonté soutenue d'atteindre des objectifs stratégiques élémentaires et de respecter des valeurs organisationnelles fondamentales.

* l'uniformité de la vision veut dire qu'elle doit s'appliquer à toutes les unités, globalement, afin qu'elle devienne le ciment de l'organisme. La confusion résulte d'un manque d'uniformité; il arrive alors que diverses unités d'un organisme poursuivent des programmes inconciliables.

3.3.3 stratégie d'innovation

Une première étape de la mise en œuvre d'une stratégie est de bien comprendre la raison d'être de l'organisme et de voir jusqu'à quel point il réussit à satisfaire ses clients. Les stratégies en matière de service qui s'avèrent efficaces dépendent de la mesure dans laquelle la direction est capable de se tenir au fait des besoins changeants des clients et de s'adapter continuellement aux besoins mis en évidence.

Les consultations sont un outil clé qui permettent de suivre l'évolution des besoins et de concevoir de moyens de les satisfaire.

En énonçant clairement la raison d'être, la mission et la stratégie de l'organisme et en créant la culture axée sur le service voulue, on fait savoir à tous les employés qu'ils ont le loisir, et la responsabilité, d'innover et d'élaborer des plans de travail à l'appui des activités entreprises dans le cadre de la stratégie de création d'une culture axée sur le service.

Une stratégie de la direction visant à susciter une volonté d'innovation peut être mise en œuvre en l'intégrant à l'énoncé de mission de l'organisme et en encourageant la créativité et la prise de risques par diverses méthodes comme les « cercles de qualité » et les programmes « d'idées lumineuses ».

Les organismes qui obtiennent de bons résultats ont soin de créer des « expériences de succès » en fixant, à l'origine, des objectifs réalisables, et en encourageant la prise de risques. La prise de risques est le fondement de la créativité. L'organisme doit être prêt à accepter que certaines erreurs et échecs se produiront lorsque des pouvoirs seront délégués au personnel et que l'initiative sera encouragée. La nécessité d'en arriver à un certain équilibre est manifeste. Il n'existe pas d'organisme capable erreur après erreur. Il semblerait toutefois que les organismes modèles sont prêts à tolérer un taux d'erreur plus élevé puisque c'est, d'après eux, le prix qu'il faut payer pour encourager les employés à faire preuve d'imagination et de volonté. Quand une erreur ou un échec se produit, des mesures sont prises pour veiller à ce que les leçons qui sont à tirer de l'expérience soient acquises, diffusées à l'interne et comprises.

3.4 *Les consultations*

Les consultations correspondent aux efforts d'extension et de participation externe et aux activités de communication mis en œuvre par un organisme afin d'être à l'écoute de ses clients pour leur fournir un service plus susceptible de satisfaire leurs attentes.

3.4.1 Les consultations axées sur le service devraient avoir pour objet :

* d'établir des liens entre différents niveaux et secteurs du gouvernement et les groupes de détenteurs d'enjeux;

* de forger des réseaux entre les sources de pouvoir, les personnes qui élaborent et mettent en œuvre la politique, les responsables de la prestation de services et les clients;

* de concilier les objectifs des niveaux politiques, des organismes centraux et des ministères à l'appui de la mission générale de l'organisme;

* de favoriser le « ralliement » et de susciter un sentiment d'appartenance à l'égard d'une nouvelle stratégie en consultant tous les détenteurs d'enjeux, y compris le personnel, les hommes politiques, les autres paliers de gouvernement, des clients précis et le public en général.

3.4.2 L'élaboration de la politique de réforme réglementaire de gouvernement s'avère réellement efficace lorsque le public y participe autant que possible, afin que tous les détenteurs d'enjeux aient l'occasion d'exprimer leur opinion avant que les règlements ne soient adoptés. Les consultations auprès des intervenants concernés du secteur privé, des provinces, des organismes d'exécution, des médias et du public ont une importance capitale dans la mesure où elles permettent au secteur privé d'éviter de coûteuses surprises et de veiller à ce que les politiques législatives et d'exécution soient en fonction des besoins réels du public, et donc plus susceptibles d'être appuyées et de susciter une conformité plus généralisée.

Dans le cas des activités d'exécution des règlements, les consultations constituent une occasion pour tous les détenteurs d'enjeux d'exprimer directement conseils et avis sur l'exécution, idéalement à l'occasion d'une discussion dénuée d'antagonisme.

3.4.3 Les consultations efficaces auprès du secteur privé, des gouvernements provinciaux et des autorités municipales menées par le gouvernement fédéral sont la pierre angulaire de la résolution de questions régionales, comme le développement économique régional. Par le biais de consultations de ce type, le gouvernement fédéral est en mesure de définir les besoins des entrepreneurs locaux ainsi que du secteur sans but lucratif et d'élaborer des politiques qui reflètent les besoins réels de la région. La méthode consultative a l'avantage de renforcer la présence du gouvernement fédéral dans les régions du Canada et de permettre aux collectivités et aux groupes de développement local de participer à

la planification et à la mise en œuvre de mesures appropriées.

La consultation peut également étayer le service fourni au public par le gouvernement fédéral et le rendre plus pertinent, car elle permet d'obtenir la collaboration d'organismes comme les associations commerciales, les groupes d'intérêts, les syndicats et les organismes de bienfaisance, de tirer parti de leur expertise et d'étaler sur un plus grand nombre d'intervenants les responsabilités en matière de service. En fait, ces groupes exigent de plus en plus d'avoir voix au chapitre.

3.4.4 La consultation et les efforts d'extension — c'est-à-dire l'organisation d'ateliers, l'établissement et l'entretien de réseaux ou la création de créneaux de commercialisation à l'intention du secteur privé — facilitent le rôle du gouvernement comme catalyseur de l'activité économique. La participation des fonctionnaires fédéraux aux conférences, réunions, foires professionnelles et autres activités organisées par le secteur privé témoigne de l'intérêt que suscitent chez eux ces activités et de leur volonté d'amorcer un dialogue.

3.4.5 Dans le cas de l'examen de questions d'intérêt public très importantes, comme les questions environnementales, le secteur privé est une excellente source, fort diversifiée, d'expertise, notamment au niveau des groupes d'intérêts, des cabinets d'experts-conseils, et du milieu universitaire. Les projets mis en œuvre par le gouvernement sont nettement bonifiés par la participation de ces intervenants du secteur privé.

3.4.6 Un groupe d'action et de travail, travaillant en collaboration au sein d'un ministère donné, peut s'avérer très efficace lorsqu'il se consacre à convaincre les autres ministères, les paliers de gouvernement, les groupes de la collectivité et le secteur privé d'aplanir les obstacles et de profiter des occasions d'améliorer un certain service.

3.4.7 Une méthode éprouvée et efficace de procéder à des consultations auprès du secteur privé sur les questions d'intérêt public est la mise sur pied d'un centre, financé

par le gouvernement, ayant les relations voulues dans le secteur privé ou comptant des membres principalement issus du secteur privé et doté des moyens requis pour entreprendre des consultations spécialisées au nom du gouvernement[7].

3.4.8 Au sein du gouvernement, il incombe aux gestionnaires de veiller à ce que les consultations aient lieu. Si cette responsabilité est déléguée à une section d'un ministère ayant le mandat d'exercer cette fonction, elle perd de son efficacité. Par contre, une section spécialisée en consultation peut être utile si elle appuie et conseille la direction.

3.5 *La gestion des personnes*

Les méthodes de « gestion des personnes » qui sont susceptibles de donner lieu à un rendement organisationnel exceptionnel et à un service à la clientèle d'excellente qualité comprennent l'octroi de pouvoirs au personnel et la délégation de pouvoirs, la formation d'équipes et l'intensification de la communication interne, la valorisation, la motivation, la rétribution et la récompense des employés, et la gestion des ressources humaines, c'est-à-dire le recrutement, la formation, le redéploiement et les évaluations et la rétroaction, toutes entreprises dans le but d'améliorer le service.

3.5.1 Engagement et obligation de rendre compte des employés

L'amélioration du service et du rendement de la fonction publique ne dépend pas uniquement des systèmes et des structures, mais aussi des personnes et des valeurs. Pour les personnes, il importe de pouvoir agir, de faire la différence, de maîtriser une tâche ou une activité, de recevoir la récompense ou les hommages qui leur sont dus et d'appartenir à un groupe, particulièrement un groupe qui se distingue.

Plus les gens sont engagés sur le plan professionnel, plus ils semblent réussir dans leur travail et en tirer davantage de satisfaction. L'engagement personnel découle en partie du mérite que procure le travail et en partie de la satisfaction intrinsèque que le travail

---

[7] Voir également la partie 3.6.4 qui porte sur les partenariats.

peut apporter à la fierté et à l'intégrité des gens. En concevant le travail de façon judicieuse, il est possible d'augmenter la satisfaction qui en est retirée.

La gestion fondée sur la procédure, les contrôles et la surveillance étroite de l'exécution des directives est conforme aux besoins de rentabilité et de respect des priorités en matière d'équité et d'obligation de rendre compte d'un organisme. Par contre, cette méthode de gestion donne lieu à des rapports de travail impersonnels et à une impression de rigidité des conditions de travail pour les travailleurs. La gestion sensible, quant à elle, relève moins de directives et davantage du jugement; elle suppose le repérage des aspirations personnelles des personnes qui se dévouent à leur travail et qui possèdent de bonnes connaissances et un jugement assuré, des personnes auxquelles il importe d'avoir un apport valable et qui s'attendent à une rétribution en contrepartie. Idéalement, la fonction publique cherche à créer un équilibre entre la satisfaction des aspirations des personnes et la conservation des contrôles nécessaires aux fins d'équité et d'obligation de rendre compte.

Les contrôles, s'ils sont dénués d'attitudes positives, étouffent l'engagement, mais ils s'avèrent le plus efficace lorsque ceux qui sont tenus de les accepter les considèrent comme nécessaires et réalisables. D'expliquer aux gens l'utilité des contrôles et d'obtenir leur collaboration à cet égard sont aussi importants que les contrôles mêmes.

En optant pour la gestion sensible, il est possible de faire comprendre à chacun les pressions et les défis que doivent surmonter les autres, par exemple pour les employés des points de service et ceux de l'administration centrale.

3.5.2 octroi de pouvoirs, participation des employés

L'octroi de pouvoirs se distingue de la délégation dans la mesure où il accorde aux employés toute la latitude nécessaire pour qu'ils soient libres de donner leur pleine collaboration. En mettant les employés dans une situation où ils ont plus de poids sur les décisions, sur les ressources et sur les structures qui déterminent le succès de

l'organisme, ceux-ci ont l'occasion de perfectionner leurs compétences et de les mettre à profit. En disposant d'un pouvoir discrétionnaire plus considérable, les personnes qui doivent quotidiennement régler des questions de service à la clientèle peuvent agir au moment même où ces questions se manifestent. Parce que ces personnes sont en contact plus direct avec les clients, elles disposent souvent de solutions innovatrices pour régler les problèmes et des façons plus efficaces de s'adapter aux besoins changeants des clients. (« Les travailleurs sont au courant d'aspects que la direction ignore. »)

L'octroi de pouvoirs aux employés raffermit leur volonté de satisfaire les besoins des clients et les incite à trouver de nouvelles façons de réaliser leurs objectifs de travail. En outre, il améliore le rendement, le moral et l'auto- perception et crée un environnement de travail dynamique. Les points de service deviennent alors un endroit où il fait bon travailler.

L'octroi de pouvoirs augmente le pouvoir que détiennent les gestionnaires et les employés sur les résultats et sur leur obligation d'en rendre compte, plutôt que d'avoir à s'en tenir au respect rigoureux des exigences administratives. Les gestionnaires dotés de pouvoirs peuvent tirer pleinement parti des connaissances et de l'expérience des employés ayant des pouvoirs puisqu'ils sont en mesure de donner suite aux suggestions innovatrices.

D'après les dirigeants qui octroient des pouvoirs, leur fonction première est de susciter la collaboration des personnes et de les amener à participer activement à la réalisation de l'objectif de l'organisme. Lorsque les employés participent davantage au dépistage et à la résolution des problèmes, l'organisme met à profit leurs connaissances, leurs compétences et leur dévouement.

Les méthodes employées pour augmenter le poids des employés comprennent la participation des employés aux évaluations officielles des besoins de l'organisme, des entrevues ou discussions non officielles, des sondages auprès des employés, des séances

de remue-méninges, des équipes composées d'employés issus de diverses unités, des groupes de travail formés d'employés et la communication interne. La participation des employés peut être volontaire, les employés étant alors membres de comités, de groupes de travail et de groupes d'étude.

La formation aux fins d'octroi de pouvoirs a une importance capitale — elle aide les employés intéressés à participer et à apporter leur contribution, elle aiguise leurs capacités d'analyse des questions et de formulation de plans d'action et elle les aide à présenter des propositions ou à organiser des présentations.

Les méthodes d'octroi de pouvoirs aux gestionnaires et d'augmentation du pouvoir discrétionnaire de la direction comprennent l'appui, en tous points, de la haute direction, des rapports d'étapes et de résultats présentés par des personnes clés, l'encouragement à l'expérimentation et à la prise de risques calculés, la prévention de l'intervention prématurée, l'élimination des tracasseries administratives et l'incitation à la collaboration entre pairs.

L'octroi de pouvoirs aboutit forcément aux projets d'entrepreneuriat puisque le sens de la responsabilité et de la propriété des employés et des gestionnaires, à l'égard des projets ou du programme auquel ils participent, augmente. Il s'agit d'un moyen d'introduire les principes du marché dans le secteur public.

3.5.3 formation d'équipes

La formation d'équipes, qui suppose une prise de décision collégiale, un style de gestion participationniste, et une communication interne efficace, est le pivot de l'adoption d'une culture de service axée sur le client. Une volonté dans l'ensemble de l'organisme de provoquer une amélioration soutenue suppose que l'on encourage les personnes et les équipes au sein de l'organisme à remettre en question les systèmes et les pratiques de travail traditionnels, à aplanir les obstacles qui entravent l'efficacité et à mettre à l'épreuve des idées et concepts nouveaux — sans crainte de sanctions. Les mesures

qu'ils prennent donnent lieu à une culture qui valorise le professionnalisme, l'adaptation et la résolution originale de problèmes — soit une culture qui se prête à l'amélioration du rendement et de la qualité du service.

Les caractéristiques suivantes sont typiques des organismes qui ont réussi à faire naître un esprit d'équipe et une volonté de fournir un service de qualité et de provoquer une amélioration continue :

* La gestion participationniste (un aspect de « l'octroi de pouvoirs », voir la section 3.5.1) domine. On encourage les employés à participer davantage à la planification et à la gestion de leurs bureaux, et à la conception et à l'amélioration des systèmes et des pratiques en vigueur.

* Les gestionnaires et les employés fixent ensemble des normes de rendement et décident de nouvelles façons, plus efficaces, de faire les choses; les travailleurs se réunissent indépendamment pour discuter des meilleures façons de faire le travail et d'atteindre les normes de rendement.

* Il règne une attitude positive, fondée sur la coopération et l'innovation conjointe avec les autres unités administratives et l'administration centrale.

* La communication interne est excellente (voir section 3.5.4) : d'ordinaire, les employés passent en revue les questions épineuses, se consultent à leur sujet et travaillent de concert à leur résolution; ils participent à un auto-examen de l'organisme qui tient compte de la mission et de la stratégie de l'organisme.

* Les gestionnaires prennent activement part à la formation d'équipes — ils partagent les succès, rendent hommage là où il y a lieu, remercient le personnel, laissent les employés participer aux décisions en matière de gestion et les encouragent à exprimer leurs opinions.

* L'exécution à la lettre des fonctions stipulées dans la description de tâches n'est pas obligatoire. Chacun met la main à la pâte, au besoin, pour que les choses se fassent; il est possible de faire appel à des « experts » ou à d'autres secteurs de l'organisme. Tous sont prêts à aider, peu importe l'échelon hiérarchique qu'ils occupent ou ce qui est stipulé dans leur description de fonctions.

* Au lieu de se contenter d'augmenter les ressources consacrées à un programme dans le but de résoudre un problème, l'équipe cherche plutôt à profiter des occasions; les talents et l'expérience de l'ensemble de l'organisme sont essentiellement consacrés à la résolution du problème qui se pose.

* Les gestionnaires trouvent une méthode originale de résoudre les conflits en consultant leurs employés. Ils conviennent ensemble d'un recours qui permettra de surmonter la difficulté.

* Le personnel plus ancien accepte de former le personnel plus jeune et les nouvelles recrues et de communiquer la culture de l'organisme à la relève; les employés des points de service, à l'instar de tous les employés, sont d'avis qu'il leur appartient de faciliter le travail à leurs collègues.

* On demande aux unités de préparer des plans de formation des employés, comprenant des demandes de formation.

* Tous les employés sont traités comme des professionnels; on les encourage à assister aux réunions du personnel et à prendre part aux activités professionnelles ainsi qu'aux activités récréatives organisées par l'organisme.

* L'organisme est prêt à miser sur le perfectionnement professionnel de tous les employés, et cette volonté rapporte beaucoup en termes de dévouement des employés, de moral, de rendement et de réduction du roulement de effectifs.

La gestion participationniste peut être amorcée en la stipulant dans l'énoncé de mission, en mettant en œuvre un programme de formation à plusieurs modules dans le domaine des méthodes de gestion participationniste, en organisant des cercles de qualité, en mettant sur pied des programmes d'idées lumineuses, en formant des groupes de travail chargés de questions relevant de diverses politiques, comme la formation et la communication, et en remettant à tout le personnel le compte rendu des réunions du comité de direction.

Les mesures visant à créer des équipes, comme les ateliers dirigés par des experts ou des comités formés du personnel supérieur de divers ministères qui s'occupent de questions d'intérêt commun, peuvent se solder par la volonté de l'organisme et de l'équipe à élaborer des politiques plus efficaces. Un projet qui supposerait l'intervention de divers groupes de clients et de certains ministères gouvernementaux aurait l'avantage de réunir en une équipe des personnes provenant de divers ministères et organismes et possédant les diverses compétences nécessaires à la mise en œuvre du projet, d'appliquer une méthode de gestion matricielle, supposant l'intervention d'un coordonnateur de chaque ministère concerné, ou de déléguer les pouvoirs afin de susciter chez les membres de l'équipe le sentiment que le projet est réellement leur.

3.5.4 communication interne

Pour qu'il règne, dans l'ensemble de l'organisme, une volonté d'améliorer de façon soutenue le rendement, de nombreuses personnes au sein de l'organisme doivent appuyer entièrement cette notion et participer activement à sa réalisation. Lorsqu'un organisme est empreint d'une culture axée sur le service, les entraves internes à la communication sont éliminées afin d'encourager l'esprit de collaboration et de créer une atmosphère de soutien et de respect mutuels entre professionnels. Un processus d'évaluation interne périodique est mis en œuvre; il touche divers aspects de l'organisme, et tous les employés y participent. En outre, l'établissement de réseaux à l'extérieur de l'organisme est un des pivots de la culture organisationnelle.

Les pratiques décrites ci-après sont typiques des organismes dont le système de communication interne est efficace :

* Les attentes en matière de rendement individuel sont clairement énoncées.

* On encourage les employés à remettre en cause les politiques et à proposer des solutions de rechange.

* Afin d'éviter autant que possible que l'information soit déformée et pour augmenter le degré de participation du personnel, on invite ce dernier à participer à certaines réunions de la haute direction afin qu'il ait l'occasion de poser des questions et d'amener divers sujets sur le tapis.

* On incite les employés à communiquer latéralement, au sein de l'unité dont ils font partie et avec d'autres unités.

* Le rendement et les résultats escomptés sont soulignés à l'aide de supports visuels affichés sur les babillards dans les bureaux ou publiés dans les bulletins, etc.

* La communication, en amont et en aval au sein de l'organisme, est rehaussée par divers moyens, comme la publication d'un bulletin interne doté d'une politique éditoriale ouverte, la mise en circulation des comptes rendus des réunions de la direction, la distribution de questionnaires portant sur des sujets dont la direction doit s'occuper et la tenue régulière de réunions du personnel.

* Un contrôle et une rétroaction s'exercent sur chaque employé, à titre individuel, et au sein de l'ensemble de l'organisme.

* De façon plus générale, on veille à ce que la communication se fasse en temps

voulu, à ce que les messages soient clairs, et à ce qu'un échange, bilatéral, ait lieu.

3.5.5 valorisation, motivation, hommage et rétribution

Que le style de gestion adopté au sein de l'organisme soit autoritaire ou participationniste, les employés doivent être traités convenablement et valorisés. Lorsque l'on gère efficacement les personnes, on crée un cadre de travail qui stimule la fierté professionnelle, qui inspire la confiance et qui cimente la cohésion.

Il incombe au gestionnaire de donner libre cours aux aptitudes, aux talents et à l'esprit d'innovation inexploités de ses employés en les mettant au défi et en leur faisant sentir qu'ils constituent le principal atout de l'organisme. Au sein des organismes qui se distinguent, les employés sont appuyés, leurs aptitudes sont perfectionnées; on leur donne le pouvoir d'agir et d'user de leur jugement. Les valeurs, la mentalité et les politiques en vigueur au sein des organismes performants sont fondées sur un sens de responsabilité globale à l'endroit de leurs employés, de leurs clients, et de l'ensemble de l'organisme même. Les organismes qui priment le service sont caractérisés, pratiquement dans tous les cas, par l'établissement d'un lien entre la satisfaction des clients et celle des employés.

Il est possible de rehausser la qualité du service en incitant les employés à envisager la prestation de services sous le jour d'une association coopérative avec les personnes qui reçoivent le service, et non en tant que situation dominée par la complaisance ou la supériorité. Plus le personnel des points de service est conscient des besoins des clients et y est sensible, plus la qualité du service est bonne. De surcroît, il est possible de l'améliorer encore plus en rendant hommage aux employés et en les récompensant lorsqu'ils atteignent les objectifs fixés en matière de rendement ou de production.

On peut inciter les employés à améliorer leur rendement en concrétisant les valeurs de service intangibles par des plaques et autres récompenses qui marquent les réalisations dans le domaine du service. Par exemple, il existe une méthode — celle dite de l'équipe

de service de qualité — qui comprend l'élaboration d'un programme de suggestions des employés; dans le cadre de ce programme, les suggestions des employés sont passées en revue, retenues et mises en œuvre par un groupe de collègues. En outre, des certificats de récompenses sont octroyés aux employés par leurs pairs.

On devrait pouvoir profiter au travail de certaines mesures d'incitation, et ces mesures devraient être diverses de façon à plaire à tous les goûts — par exemple, il est possible d'organiser des activités agréables et satisfaisantes au travail ou de permettre des heures de travail souples.

En permettant une participation accrue du personnel et en récompensant ses efforts, il est possible de susciter chez lui le désir de réaliser les objectifs de l'organisme.

3.5.6 la gestion des personnes aux fins de changement organisationnel

Afin d'encourager l'innovation et le changement soutenus, la direction doit fixer de nouveaux objectifs, dynamiques, pour chacun des échelons de l'organisme. Les employés doivent se faire à l'idée que leurs emplois seront sujets à une évolution constante.

Les personnes qui mettent en branle le changement au sein de l'organisme devraient être conscientes du fait que l'amélioration de la qualité peut modifier les valeurs en vigueur au sein de l'organisme et remettre en cause le rôle joué jusque là par les cadres intermédiaires. La gestion des personnes qui vise à provoquer une amélioration du rendement et de la qualité doit être fondée sur une méthode qui va « de la base au sommet » — il incombe à tous les employés de trouver, ensemble, des solutions. Cette participation a pour effet de minimiser le risque posé par le changement pour ceux qui le perçoivent comme une critique ou un danger pour leur poste.

Une transformation fondamentale au sein de l'organisme peut avoir des répercussions négatives sur les employés de longue date, ce qui provoque un excès de tension et un

manque de confiance. Pour que le changement se fasse aussi doucement que possible, il faut que la direction dresse le bilan de la situation de l'organisme, communique clairement ses instructions et ses attentes au personnel, écoute ce que les employés ont à dire, et secondent les employés qui traversent les diverses étapes du changement. En gagnant la confiance des employés et leur collaboration, puis en adoptant les méthodes de gestion appropriées, les gestionnaires augmentent leurs chances de succès.

La direction doit intervenir promptement lorsque les employés sont insatisfaits, et de façon dynamique pour gagner leur collaboration et éviter les tensions internes et les baisses de rendement. La direction peut arriver à ces fins en affrontant directement les problèmes, en s'inquiétant des difficultés auxquelles sont proie les employés, en encourageant l'organisation spontanée d'activités sociales et collectives et, avant tout, en demeurant à l'écoute des employés.

3.5.7 recrutement, déploiement

Avant d'entreprendre le perfectionnement du personnel visant à rehausser la qualité du service, il faut avoir soin de recruter les bonnes personnes. Les organismes modèles dénichent les personnes ayant des qualités personnelles qui les rendent particulièrement aptes à réussir dans une culture qui prime le service. Ces qualités comprennent la compassion, la promptitude, la fiabilité et la capacité de communiquer clairement et poliment.

Les organismes qui se distinguent élaborent des méthodes et des programmes visant à habituer les nouvelles recrues à l'organisme et à leur présenter la culture et les valeurs qui dominent en son sein. Les mesures prises à cette fin comprennent une formation en orientation bien conçue, les projets qui ont l'avantage de jumeler les nouvelles recrues et le personnel expérimenté et toutes autres méthodes d'encouragement de l'esprit d'équipe qui facilitent la communication et l'affermissement de la mission, des valeurs et de la culture de l'organisme.

Les méthodes de dotation innovatrices et souples sont particulièrement importantes lorsque règne un climat d'austérité et de compression.

Grâce aux ententes de détachement, il est parfois possible de se doter plus rapidement de personnel chevronné en puisant dans les ressources d'autres ministères fédéraux; en outre, il demeure toujours la possibilité d'un transfert à un poste permanent à échéance de l'entente. Cette méthode est un moyen efficace de parer aux augmentations imprévues de la demande de service.

Bien qu'il faille avant tout s'attacher aux compétences et aux qualités personnelles des candidats, la formation d'équipes de travail qui regroupent des employés expérimentés et des nouveaux permet à l'organisme d'exploiter à la fois l'expérience de longue date et le sang nouveau. Au lieu d'annuler des postes, il faut faire un effort délibéré et planifié pour redéployer les employés dans les secteurs prisés par les clients. Le cas échéant, le gouvernement continue de bénéficier des connaissances et de l'expérience du personnel; en outre, la stabilité et le moral sont meilleurs, les frais d'orientation et de formation sont moindres et la continuité du service est assurée.

Le partage d'emploi est une méthode innovatrice de dotation qui s'avère efficace dans les circonstances où il n'est pas possible d'engager du personnel supplémentaire. En identifiant les éléments de la charge de travail qui contribuent à la prestation d'un service particulier, il est possible de concevoir un groupe ou un porte-feuille de fonctions qui suffise à la charge de travail exigé tout en exploitant l'expertise du personnel en fonction. Les porte-feuilles peuvent ensuite être distribués aux employés, puis faire l'objet d'un roulement afin de perfectionner les compétences et d'enrichir les connaissances des employés visés. La formation en collaboration peut contribuer au succès d'une initiative de partage d'emploi.

Les projets de compression devraient faire l'objet d'une discussion franche avec les employés. En s'en remettant autant que possible à la retraite anticipée volontaire, au

rachat d'emploi et au redéploiement, l'organisme manifeste son désir de protéger ses employés permanents des congédiements arbitraires et signifie à quel point il valorise ses employés.

Les pratiques de recrutement devraient refléter la volonté du gouvernement d'offrir des chances d'emploi équitables à certains groupes (les femmes, les minorités linguistiques et raciales, les personnes atteintes de déficiences et les autochtones), d'autant plus qu'à titre d'employeur du secteur public, il incombe au gouvernement d'ouvrir la voie.

3.5.8 formation

La formation visant à améliorer le service doit être spécialement adaptée afin de résulter à la fois en des connaissances utiles dans le cadre de service et en des compétences personnelles comme la compassion, l'impartialité, la promptitude, la réaction à un client hostile. La formation touchant les compétences en matière de service peut contribuer à faciliter les échanges entre les employés et les clients car elle améliore les aptitudes de communication des employés — l'écoute, les méthodes d'entrevue personnelle, la courtoisie au téléphone, les modes d'expression efficaces, la communication entre groupes culturels — et donne lieu à des méthodes efficaces de règlement des plaintes.

La formation est aussi une excellente occasion d'affirmer la direction et d'appuyer les activités de l'organisme, de créer et d'entretenir une image de marque dynamique et de façonner les valeurs, la mentalité et les comportements qui sont fidèles à la philosophie de la direction et à la culture de l'organisme. Cette formation ne se limite pas à satisfaire les besoins immédiats en matière de connaissances et de compétences requises pour exercer les fonctions existantes. Elle est également un moyen de modifier les attitudes, un outil pour le développement de l'organisme et un moyen de mettre à l'épreuve de nouvelles pratiques de gestion.

La formation qui vise à intégrer un service de qualité à la culture d'un organisme ne se limite pas à une simple transmission de compétences en matière de service. En fait, elle

doit comprendre conjointement, par les employés et les gestionnaires, la formulation de stratégies, l'établissement de normes de service, la détermination de la clientèle et la vérification des systèmes de prestation de service. À ce niveau, la formation peut se faire par le biais d'ateliers comprenant des examens de suivi visant à vérifier l'efficacité des stratégies, la mise en œuvre des normes et l'amélioration des systèmes de prestation de services.

L'élaboration des politiques et des programmes de formation peut être bonifiée par la participation de représentants de tous les niveaux de l'organisme, et par la collaboration des employés avec la direction. Le perfectionnement des employés qui vise à rehausser la qualité du service exige de chaque employé qu'il s'engage à définir ses besoins en matière de formation et ses aspirations professionnelles, et à ce que ces besoins et attentes soient soigneusement alignés avec les besoins de l'organisme, par le biais du counseling professionnel.

La formation et le perfectionnement efficaces du personnel qui ont pour objet non seulement d'inculquer aux employés de nouvelles aptitudes, mais aussi de les amener à s'inclure dans la vision et les objectifs de l'organisme, peuvent être établis par la prise de mesures de gestion du cheminement professionnel. Une initiative qui s'est avérée efficace jusqu'à présent est celle qui consiste à muter certains employés de fonction en fonction et d'unité en unité afin d'enrichir leurs connaissances et leur compréhension des buts et des activités de l'organisme. En apprenant aux employés quelles sont les responsabilités des autres directions et quels sont les programmes dont elles s'occupent, il est possible d'éviter les fausses impressions qui entravent la communication interne, en plus d'indiquer aux employés où trouver la réponse aux questions des clients et de permettre aux employés de faire le lien entre leur rôle et celui de leurs collègues, et donc d'avoir une perception plus juste de l'organisme dans son ensemble.

Les autres méthodes de formation qui se sont avérées efficaces incluent le roulement systématique, l'assistance professionnelle individuelle, et le jumelage de jeunes employés avec des collègues plus expérimentés.

Pour créer une culture axée sur le service et mettre en œuvre des stratégies primant le service, il faut prévoir des séances de formation adaptées à chacun des niveaux de l'organisme : par exemple, pour la haute direction, des ateliers visant à souligner les valeurs devant être en vigueur pour qu'une amélioration soutenue du service se produise; pour les cadres intermédiaires, des ateliers sur les styles de gestion; pour les coordonnateurs du rendement, des ateliers sur le rendement et sur les aptitudes à la consultation; pour les superviseurs, les chefs d'équipe et les employés, une formation en direction et en résolution de problèmes; pour les employés des points de service, une formation en aptitudes utiles aux fins de prestation de services.

3.6 *Les structures et les systèmes*

Les changements et les modifications apportés aux structures et aux systèmes d'un organisme dans le but de rehausser la qualité du service peuvent entraîner une décentralisation, une simplification ou une déstratification, soit une réorganisation des structures hiérarchiques, le partenariat entre divers paliers de gouvernements, entre ministères, et entre le gouvernement et le secteur privé, la privatisation, la révision des pratiques d'exploitation et l'établissement ou la révision de normes.

3.6.1 La définition claire du rôle d'un organisme et des aspects clés de la prestation de services qui reflètent ce rôle est une considération capitale au niveau de la conception de l'organisme. Les structures et les systèmes qui résultent d'une culture axée sur le client donnent lieu à une méthode d'élaboration de programmes, de produits et de services qui se fonde davantage sur les besoins du client, et moins sur que ce qui est pratique du point de vue administratif.

Les systèmes qui provoquent une amélioration du rendement et de la qualité du service se distinguent par les caractéristiques suivantes :

* Ils sont liés aux buts de l'organisme, ou sont perçus comme tels.

* Les systèmes de mesure du rendement et de contrôle sont conçus de façon que l'accent soit mis principalement sur le contrôle de la qualité du service et des impressions du client, plutôt que sur le contrôle de la conformité aux contrôles internes et aux politiques administratives en vigueur.

* Les systèmes sont conçus de façon à être pourvus d'une mémoire de l'organisme, ce qui permet de puiser dans les leçons du passé pour surmonter les difficultés du présent.

* Les systèmes sont examinés à intervalles réguliers pour veiller à ce qu'ils demeurent pertinents et adéquats; ils sont mis à jour de façon à refléter l'évolution des mandats, des techniques et des milieux de travail.

3.6.2 décentralisation

Il est possible d'offrir au public un service qui lui convient mieux en décentralisant le processus décisionnel en matière de service et en éliminant les tracasseries administratives.

D'ordinaire, les processus décisionnels compliqués qui sont typiques des programmes gérés par une administration centrale se prêtent mal à une prestation efficace au niveau des points de service. Souvent, il est plus utile et plus efficace d'adopter des lignes directrices régionales plus souples au lieu de critères nationaux rigides; cette méthode porte à la décentralisation. Bien que dans certains cas, des politiques appliquées uniformément à l'échelle nationale soient nécessaires (p. ex. administration des douanes ou normes de santé et de sécurité), les méthodes de prestation de services devraient, dans la mesure du possible, être adaptées aux circonstances locales. La décentralisation de la responsabilité administrative d'un programme et le déploiement du personnel aux bureaux régionaux peut constituer le premier pas vers l'amélioration de la communication avec les clients et une meilleure adaptation des services aux besoins des régions.

La décentralisation du processus décisionnel et de l'administration des services a été nettement facilitée par l'avènement des techniques de communication modernes. Grâce à ces nouvelles techniques, il est possible de fournir un service par le biais de nombreux comptoirs de service situés dans des endroits qui conviennent aux clients, tous ces comptoirs ayant un accès égal aux données dont ils ont besoin. Grâce à la décentralisation de la prestation de services, les clients bénéficient d'un service plus personnel et accessible par des agents qui sont formés expressément pour acheminer les demandes des clients au sein de l'appareil administratif, et qui se tiennent à la disposition des clients pour ce faire.

Toutefois, chaque projet de décentralisation doit faire l'objet d'un examen attentif, car toutes les décentralisations ne se soldent pas par un regain d'énergie qui peut être consacré à l'amélioration de la prestation de services, de même que tout processus décisionnel au niveau local ne constitue pas une amélioration. Dans ce cas, comme partout ailleurs, il faut en arriver à un équilibre qui convient au mandat ou à la mission de l'organisme.

3.6.3 simplification, déstratification

Il est parfois possible d'améliorer la prestation de services qui font intervenir une gamme de programmes en éliminant certains éléments d'un service donné afin d'en arriver à un programme de prestation unique.

L'élimination de niveaux de gestion et une délégation accrue des responsabilités au personnel des points de service peuvent améliorer l'efficacité interne et la souplesse au sein d'un organisme et le rendre plus susceptible de faire face aux demandes inattendues. Chaque cas doit faire l'objet d'un examen soigné. En règle générale, il est intéressant de mesurer l'élément valeur ajoutée de chaque niveau de gestion ou de supervision.

3.6.4 partenariats

Les partenariats entre le public, le secteur privé et le milieu universitaire facilitent la mise en commun de connaissances, d'expertise et d'autres ressources permettant la formulation et la mise en œuvre conjointes d'initiatives visant à améliorer le rendement et la qualité du service.

Un système interne, bien structuré, de mise en commun d'idées, d'information et de techniques peut permettre de réaliser des économies considérables et de rehausser la qualité du service. La collaboration avec d'autres paliers de gouvernement et le secteur privé, y compris les initiatives conjointes de commercialisation de produits ou de services, peut donner des résultats remarquables.

Les partenariats sont un moyen d'aplanir les obstacles hiérarchiques qui entravent les projets entrepris conjointement par des organismes ou des juridictions. De plus, il est possible d'obtenir davantage d'appui pour ces projets en raison de la présence, de l'expertise et de l'affiliation à une institution du partenaire. Pour trouver des partenaires susceptibles de contribuer à un projet ou à un programme, il suffit de rechercher un appui à la fois au sein de l'organisme et à l'extérieur.

Les efforts conjoints du gouvernement et d'organismes connexes qui sont déjà dotés de points de prestation de services dans les régions (par exemple les conseils scolaires, les organismes de soins de santé ou les associations du secteur privé) peuvent élargir la portée de la prestation de programmes ou de services.

Des structures telles que les conseils d'experts ou de citoyens, qui comptent parfois des membres issus des secteurs public et privé, constituent un moyen qui permet au secteur privé de jouer un rôle actif. Les conseils conjoints permettent également la coordination des activités mises sur pied par la gouvernement fédéral et de celles relevant des gouvernements provinciaux et des autorités municipales et ce, dans le but de rehausser la qualité d'un certain service. Les efforts de collaboration entre le gouvernement et le

secteur industriel est une mine de moyens jusqu'à présent inexploitées d'améliorer la prestation de services et les taux de participation, de simplifier la démarche et de contrôler les coûts.

Les partenariats avec divers intervenants sont particulièrement importants dans le cas de grands projets complexes mis sur pied par le gouvernement et qui font intervenir de nombreuses juridictions et détenteurs d'enjeux. Cette méthode est un moyen particulièrement efficace d'éviter les conflits, de concilier les efforts et de partager les responsabilités et de coordonner les actions des divers intervenants dans le but d'atteindre des objectifs réalistes.

Par le biais de partenariats innovateurs, comme les centres de recherche conjoints ou les projets de contrôle de l'environnement, le gouvernement peut devenir un instrument qui facilite le transfert de l'expertise du secteur public, des universités et du secteur privé à divers domaines importants de la politique d'intérêt public.

Les projets de privatisation correctement gérés — comme l'adjudication par contrat de travaux pratiques à des entreprises créées par d'anciens fonctionnaires, ce qui garantit donc l'efficacité et la continuité du service — peuvent améliorer l'efficacité et réduire les coûts, tout en permettant au gouvernement de continuer à surveiller la qualité de la prestation de services afin de s'assurer que le public bénéficie d'un service de qualité.

3.7 *Le contrôle des progrès*

Le contrôle des progrès suppose le contrôle du rendement et de l'efficacité des programmes, l'évaluation de la satisfaction des clients, l'organisation de sondages, la formation de groupes de consultation aux fins de rétroaction des clients et des employés, et le règlement des plaintes.

3.7.1 Un auto-examen critique et perpétuel par un organisme — effectué essentiellement à l'interne plutôt que par un tiers engagé à cette fin, et auquel participent les employés de l'organisme — peut contribuer au renouvellement et à l'essor de l'organisme, de sa

mission, de sa stratégie et de ses systèmes de gestion, dans la mesure où il se fait dans un climat de gestion approprié.

Le contrôle de la rétroaction et l'évaluation de la satisfaction des clients sont des moyens de comparer le rendement et les résultats aux objectifs en matière de service à la clientèle, ce qui donne donc lieu à une innovation et à une amélioration soutenues. L'évaluation efficace, faite de façon uniforme, constitue le fondement de la planification et de la mise en œuvre d'améliorations au service et aussi de la transmission, aux employés, de renseignements sur leur rendement.

Le contrôle de la qualité du service et du rendement dans son ensemble est particulièrement important dans le cadre réglementaire, puisqu'il s'agit alors de protéger l'intérêt public et que des aspects critiques, comme la protection de la santé et la sécurité des Canadiens, peuvent entrer en jeu.

L'analyse qualitative et quantitative des besoins des clients, qui s'effectue par le biais du contrôle et de l'évaluation du rendement en matière de service et de la satisfaction des clients, fait ressortir les problèmes au niveau de la prestation de services, les lacunes en matière d'accès, les services superflus ou mal adaptés aux besoins des clients, ou les pratiques inefficaces qui exigent beaucoup de temps. Un moyen intéressant de mesurer la qualité du service est de calculer combien il en coûterait de mal faire les choses — c'est-à-dire combien d'argent serait gaspillé en raison de travail qui devrait être refait, repris, revu ou corrigé de quelque autre façon.

Les employés des organismes dont le rendement est bon envisagent leur rendement en fonction d'un idéal, et songent à d'éventuelles améliorations. Pour eux, le contrôle, la rétroaction et les systèmes de contrôle sont des outils utiles, plutôt que des fins en eux-mêmes. Ils visent l'auto-suffisance et veulent s'auto-contrôler, plutôt que d'avoir à se soumettre à un contrôle qui leur serait imposé. Ils cherchent à exploiter les conséquences de leurs actions, en usant d'évaluations, de normes et d'examen. Les

données doivent être compilées pour une raison et être utilisées; sinon, on cesse de les recueillir.

3.7.2. mesures de contrôle des progrès

Les systèmes de gestion de l'information permettent de juger de l'exploitation des ressources, des extrants, de l'efficience, de l'efficacité et des systèmes de présentation d'information en fonction d'objectifs de production convenus.

De nombreux systèmes de traitement de la prestation de services exploités au gouvernement se prêtent à des applications usuelles de méthodes industrielles de mesure du travail, comme l'analyse du débit de travail, l'échelonnement de la production ou la planification de la capacité. D'autres, comme la vérification des retours d'impôt ou le soutien à l'industrie, doivent être conçus avec plus de doigté pour que compte soit tenu de circonstances particulières ou pour assurer un traitement équitable des clients. Il peut être nécessaire de disposer de plusieurs systèmes d'information, doublés de mesures empiriques, pour mesurer la satisfaction des clients, l'efficacité du service ou pour juger des mesures prises dans les cas sortant de l'ordinaire.

Le contrôle qui vise l'adaptation des services exige une définition très claire du groupe de clients, ainsi qu'une excellente compréhension de leurs besoins. Il existe de nombreuses méthodes de mesure qui suscitent une rétroaction des clients et qui comparent le rendement à des normes établies et aux besoins des clients. Dans tous les cas, il est nécessaire de tenir compte des circonstances particulières. Ces méthodes comprennent :

* le dialogue avec les employés qui travaillent directement avec les clients; on leur demande ce que leur disent les clients, ce qui, à leur avis, devrait être amélioré, et quels aspects du service à la clientèle suscitent chez eux un sentiment d'impuissance ou les empêchent de satisfaire pleinement les besoins des clients. Le personnel des points de service, les gestionnaires de cas ou les gestionnaires

de comptes sont particulièrement bien placés pour trouver des moyens d'améliorer le programme ou le service;

* la diffusion périodique de questionnaires internes;

* des sondages d'opinion commerciale et de sondages auprès des consommateurs afin de définir avec plus d'exactitude quels groupes de clients exigent quels services, ou sont insatisfaits;

* des enquêtes sur les plaintes des consommateurs, et un examen systématique du courrier pour y repérer les plaintes, les commentaires et les suggestions;

* la tenue de registres servant à consigner le volume, les heures et la nature des transactions et à établir une comparaison entre les mesures prises en réponse à des demandes, dans le but de souligner les lacunes en matière de service;

* l'invitation aux clients à participer à un petit groupe de discussion où ils auront l'occasion d'exprimer leurs attentes et leurs besoins;

* la distribution de rapports d'étapes aux gestionnaires et aux employés, afin qu'il leur soit possible de comparer les résultats et les objectifs;

* l'incitation, pour les gestionnaires, à se servir d'un cadre d'évaluation de programme à titre d'outil de contrôle;

* l'utilisation de techniques analytiques des intrants et des extrants, d'études comparatives, de graphiques sur les mesures, de flots de traitement et d'autres méthodes de représentation schématique;

* la mise en œuvre de programmes de contrôle de la qualité ou d'un « groupe de service à la clientèle » au sein de l'organisme afin de repérer les lacunes, de formuler des recommandations et de contribuer à l'amélioration du système et des pratiques de prestation de services;

* l'observation personnelle et le dialogue avec les clients, soit comme activité ponctuelle ou dans le cadre d'une démarche officielle.

3.7.3 règlement des plaintes

Les méthodes de règlement des plaintes devraient

* prévoir des recours informels et rapides, c'est-à-dire où la préparation et la présentation de la plainte demeurent simples (une courte lettre, par exemple);

* être « faciles à utiliser » : opportunes, exactes, accessibles et faciles à comprendre;

* constituer le pivot de la communication avec les parties et entre elles, une fois la plainte déposée;

* donner au plaignant l'occasion d'exprimer son avis et de fournir des renseignements supplémentaires;

* offrir des solutions de rechange concrètes aux frais juridiques élevés en commençant par inciter les personnes en cause à tenter de résoudre elles-mêmes le différend;

* prévoir des procédures d'audience conçues de façon qu'un plaignant ne soit pas tenu d'être représenté par un avocat, lorsque les parties en cause ne peuvent s'entendre à l'amiable.

3.8 *La communication externe*

Outre les consultations (voir section 4 ci-dessus), la communication externe comprend la diffusion d'information, les programmes d'extension, la publicité et la commercialisation et la gestion des attentes.

3.8.1. diffusion d'information

Quand il incombe au gouvernement de diffuser de l'information — par exemple pour aviser le public de ses droits ou d'exigences réglementaires — il doit trouver des moyens innovateurs de communiquer cette information avec exactitude, en temps opportun de façon accessible et simple, à toutes les parties concernées.

La diffusion d'information est un aspect fondamental de la prestation de services efficace par les organismes de réglementation; elle constitue le moyen de renseigner les clients sur le processus réglementaire, ou pour veiller à l'exécution et au respect des règlements. Les clients doivent connaître leurs droits et les règlements et exigences auxquels ils sont assujettis. Il est possible de diffuser cette information par le biais de trousses d'information, de présentations orales, d'accessibilité aux médias, de publications et de consultations.

Pour diffuser de l'information, il faut choisir judicieusement son public, y compris tous les détenteurs d'enjeux, et repérer tous les obstacles qui entravent la transmission et la réception de l'information. Ces obstacles peuvent être attribuables au fait que l'information est éparse et touche différents domaines, ou que la quantité d'information est astronomique, ou que les sources de l'information peuvent être biaisées, ou que la langue ou le support ne conviennent pas au public, ou qu'il n'est pas possible, pour des raisons techniques ou financières, d'obtenir l'information.

La conversion de « données » en « information » faite de façon innovatrice et à la portée des clients est un service au public qui n'est pas suffisamment prisé. Pour mettre l'information à la portée du public, la méthode de diffusion doit être fonction des

exigences des clients, de la langue de prestation, et avec l'insistance qu'il se doit mise sur les aspects ayant un intérêt particulier.

3.8.2 extension

L'extension aux clients, qui prend la forme d'aide ou de consultations, est une source d'occasions d'adapter les services aux besoins des clients. Les initiatives d'extension mises sur pied par le gouvernement — comme les unités mobiles de prestation de services, les expositions de produits ou les foires qui permettent de fournir au public de l'information ou les occasions offertes aux exposants, les ateliers d'information sur les affaires tenus dans les petites collectivités, ou des moyens inédits d'attirer la couverture des médias — se sont avérées particulièrement efficaces dans le cas de certains programmes, et peuvent permettre de rehausser la visibilité de certains services offerts par le gouvernement fédéral.

3.8.3 commercialisation, publicité

La condition sine qua non d'un plan de commercialisation efficace est une excellente compréhension de la nature du service devant être fourni. La commercialisation efficace des programmes et services du gouvernement fait connaître aux clients ce qui leur est offert (ainsi que ce qui ne l'est pas!).

Par le biais d'une stratégie de communication efficace, le gouvernement peut jouer un rôle important comme source de conseils et de services experts, à l'appui des occasions de mise en marché qui s'offrent aux entreprises privées et d'autres initiatives commerciales. Ce type de service peut être amélioré encore plus par l'élaboration d'une stratégie de communication qui adapte les services aux besoins des clients, par une méthode d'équipe, par la collaboration avec les bureaux régionaux et par le recours à diverses méthodes de commercialisation et moyens de promotion.

L'adoption d'une politique ouverte à l'égard des médias, c'est-à-dire qui permet de s'entretenir avec les porte-paroles de l'entreprise ou de les convier à une entrevue, est susceptible de refléter une culture qui est, dans son ensemble, axée sur le service, et donc une image correspondante.

3.9 *Les méthodes de prestation de services*

Les méthodes de prestation de services susceptibles d'influencer la qualité du service sont perçues comme des éléments « intangibles », soit la courtoisie, la compassion et l'empressement, la disposition des lieux et l'ambiance, ainsi que l'accessibilité.

3.9.1 **Les compétences en matière de service**, à savoir la compassion, la réaction face à un client hostile, les entretiens au téléphone et à l'occasion d'entrevues en personne, les façons dont les employés des points de service peuvent surmonter la tension qu'ils ressentent, et les méthodes de communication entre différents groupes culturels, permettent de rehausser nettement la qualité de l'échange de services, particulièrement dans un cadre réglementaire, cas où le service peut parfois être perçu de façon négative.

3.9.2 **La disposition des lieux**, c'est-à-dire l'endroit où est situé le comptoir de service, devrait être conçue de façon que les clients ne se sentent pas frustrés. Les indications sur d'éventuelles pancartes devraient être claires et utiles. Le temps que les clients passent à attendre au comptoir devrait être employé à bon escient, en projetant à leur intention des enregistrements vidéos et en mettant à leur disposition des lectures susceptibles de les renseigner sur les services offerts par l'organisme et les pratiques qu'il préconise. Un cadre confortable du point de vue physique, agrémenté de sièges convenables et disposé de façon simple, a un effet calmant.

3.9.3 **Un service au comptoir simplifié** peut être mis au point en s'enquérant des besoins des clients et en planifiant le service de façon qu'il soit aussi pratique que possible pour les clients. Lorsque la gestion et la planification sont axées sur le client, les points de service sont situés dans des endroits pratiques pour les clients, et sont accessibles à des

heures qui leur conviennent; en outre, la gamme de services offerte est plus vaste et correspond mieux aux besoins des clients; les produits sont faciles à se procurer et à utiliser; les options en matière de service se résument à un service rapide et intégré, des pratiques de mise en marché modernes, grâce à de l'équipement haut de gamme au point de service; une disposition des lieux agréable et des préposés au comptoir bien renseignés.

Les mesures suivantes sont susceptibles de réduire l'achalandage dans les bureaux où la demande de service a tendance à atteindre des niveaux records à certains moments : les heures d'affaires souples, les dispositions spéciales à l'intention des groupes ou pour les transactions collectives et, lorsque le service comprend l'acheminement de documents, la possibilité d'heures de « levée » spéciales et de comptoirs de « ramassage » spéciaux.

3.9.4 accessibilité

Les nouvelles techniques, exploitées dans une atmosphère de collaboration interne et interministérielle, facilitent la prestation de services à la clientèle « en un point » dans le cas de groupes de programmes connexes, et la résolution de problèmes « en une étape ».

Des points de service stratégiquement placés, liés à une administration centrale par le biais de techniques de communication, peuvent être déployés de façon à devenir de pratiques comptoirs de services intégrés.

Les clients peuvent profiter de la coordination de l'information provenant de sources diverses. Il est possible, avec le temps, d'augmenter les documents d'information afin qu'y figure une vaste gamme de programmes pertinents offerts par différents ministères ou paliers de gouvernement, par des organismes privés, par des universités, et par des associations professionnelles.

L'analyse de l'emplacement, qui vise à déterminer les préférences des clients et l'importance de la demande selon les régions, est un moyen susceptible d'améliorer la capacité de l'organisme à prendre le pouls des besoins des clients et à ouvrir des points de service aux endroits appropriés. Les méthodes innovatrices de déploiement efficace et rentable des points de services, comme la prestation de services par passation de contrats à des entreprises existantes, sont à l'avantage non seulement de ceux qui fournissent les services, mais également de ceux qui en bénéficient..

Lorsque l'accent est mis sur les clients, l'intérêt porté aux besoins des clients particuliers, comme la prestation de services en plusieurs langues ou les services aux personnes handicapées, est plus grand.

La gestion de demandes de services ou de prestation complexes qui fait intervenir différentes directions et paliers de gouvernement, peut être facilitée par les « gestionnaires de cas » qui sont formés expressément pour s'occuper d'un aspect particulier ou d'une demande au sein du réseau des programmes et services fédéraux, provinciaux et municipaux.

3.10 Les progrès techniques à l'appui du service

Plus l'étude des pratiques exemplaires avançait, plus il devenait manifeste qu'un nombre croissant d'organismes ont recours aux nouvelles techniques de communication et à l'informatique car elles constituent de puissants moyens d'améliorer le rendement et de rehausser la qualité du service. Il est évident que le potentiel de ces techniques est énorme. On ne cesse de repousser plus loin leurs limites d'exploitation. Vu qu'elles sont loin d'être bon marché, l'adaptation à ces techniques et à leur exploitation peut provoquer une restructuration fondamentale de l'organisme.

Le présent rapport ne se veut pas une longue polémique sur le potentiel et les dangers des techniques de communication et de l'informatique du point de vue de l'amélioration

de la qualité du service. Par contre, en raison de l'importance et de la pertinence de ces techniques, il faut souligner qu'elles sont centrales. Pour les organismes qui s'intéressent à l'amélioration de la qualité du service, ces nouvelles techniques sont presque certainement des nouvelles possibilités qui valent d'être explorées. En particulier, nous avons noté les applications, les exemples et les cas suivants :

3.10.1 L'adoption de nouvelles techniques de communication et de l'informatique exige un programme de formation afin de souligner les conséquences éventuelles pour l'organisme. La formation intensive du personnel à divers niveaux permet de réaliser un maximum de bénéfices escomptés tout en réduisant les coûts à long terme.

3.10.2 Au moment de l'élaboration d'un système sur ordinateur pour le gouvernement, il faut tenir compte de plusieurs facteurs : la possibilité d'exploitation dans les deux langues officielles, une structure qui se prête à une exploitation à partir de n'importe où au Canada, et une capacité de mise à niveau progressive afin de refléter l'enrichissement du contenu d'information et l'expansion du réseau d'utilisateurs.

Parmi les méthodes de mise à niveau d'un système de gestion d'information sur ordinateur qui se sont avérées efficaces, on trouve :

* la mise en œuvre d'une technique qui permette une recherche et extraction rapides, et qui puisse être exploitée par de nombreux utilisateurs d'après une formule de récupération des coûts;

* l'enrichissement conjoint, avec le secteur privé et des organismes nationaux et internationaux, du fonds d'information afin de réduire les coûts et d'éviter le dédoublement des efforts, le paiement de redevances et les restrictions dues aux droits d'auteur.

3.10.3 Au chapitre de l'élaboration de techniques à l'appui du service, les initiatives conjointes de ministères fédéraux et du secteur privé permettent de tirer pleinement parti des techniques en plein essor et d'augmenter la diffusion de techniques au sein de la fonction publique. Un programme central d'échange de logiciels permet la mise en commun, par divers ministères ou gouvernements, de logiciels appartenant à l'État, ce qui entraîne, au niveau du service : des économies de temps et d'argent, par l'élimination du chevauchement entre divers secteurs du gouvernement; la création d'un milieu qui se prête à la mise en commun d'idées, d'information et de techniques; des occasions pour le secteur privé de procéder à l'adaptation, à l'installation et à la maintenance de logiciels, et le repérage des logiciels appartenant au gouvernement susceptibles d'être mis en marché sous licence. Au bout du compte, un programme de ce type provoque une augmentation du rendement et de la compétence.

3.10.4 Les nouvelles techniques se prêtent particulièrement à l'enrichissement de l'information dont dispose le client sur les services offerts et la façon de s'en prévaloir. Les résultats immédiats comprennent une augmentation de la capacité de traitement de nombreuses demandes téléphoniques, de traitement de l'information et de satisfaction des demandes de service, et l'établissement de liens directs, par transmission de voix ou de données, entre l'administration centrale et les bureaux régionaux.

L'élaboration d'un programme électronique de prise d'images, qui permet de conserver des documents papiers sur support électronique, peut contribuer à réduire les problèmes d'égarement et de perte de documents, en plus de permettre l'accès multiple aux documents. La science de l'image permet donc d'améliorer la qualité du service à la clientèle, l'efficacité de l'organisme et le rendement du personnel, tout en réduisant les charges administratives.

Grâce à un système de gestion d'information sur ordinateur, il est possible d'utiliser de nouveau les données résultant de recherches préalables.

L'installation de systèmes de gestion automatique des demandes et de réseaux de télécommunications, et l'échange électronique de données, peut couper nettement le temps de traitement tout en permettant la prestation de services de qualité uniforme.

Lorsqu'il faut, pour fournir un service, gérer un volume considérable de cas, il est possible d'accélérer la résolution de cas simples à l'aide d'un système expert assisté par ordinateur.

Les techniques de communication facilitent nettement le contrôle et l'évaluation de la qualité du service et de la satisfaction des clients, et permettent à l'organisme d'intervenir rapidement s'il y a lieu.

Les techniques de communication peuvent faciliter la diffusion d'information et la prestation de services par le biais de comptoirs ou de centres de transactions nombreux et judicieusement placés et qui constituent les points de rencontre entre les particuliers et les organismes gouvernementaux — par exemple, pour faire des versements, demander un permis ou un enregistrement ou déposer une plainte.

Les nouveautés techniques contribuent à la décentralisation des responsabilités et des tâches. Grâce à la conciliation de l'ordinateur, du téléphone (transmission de données et de voix) et des techniques vidéos, il est plus facile de regrouper au sein d'une même équipe de projet nationale des personnes issues de différentes régions et qui travaillent dans différentes villes.

CHAPITRE QUATRE :
CONCLUSIONS

4.1 La culture du service et la convergence des secteurs public et privé :

Le monde industrialisé fait actuellement l'objet d'une transformation radicale — sur les plans économique et social — et l'incidence de ce changement se fait sentir à la fois au niveau de l'autorité et de l'organisation. Cette transformation est façonnée par de nombreux facteurs dont elle est d'ailleurs la conséquence, soit l'évolution de la science, la globalisation et l'intensification de la concurrence qui en a résulté, la prolifération des organismes publics et privés et des groupes d'intervention, et la propagation beaucoup plus considérable des connaissances et de l'information, de même que l'amélioration des possibilités d'accès ainsi que de leur importance. L'intensification de la concurrence, doublée de l'essor remarquable de l'information et des attentes du public, a poussé les organismes, tant ceux du secteur public que du secteur privé, à opter pour une structure d'exploitation plus souple qui tienne davantage compte des clients.

C'est peut-être dans le domaine du passage à une culture axée sur le service que la convergence entre les secteurs privé et public est la plus marquée. Nombreuses sont les leçons apprises par le secteur privé qui peuvent être reprises dans le secteur public. En outre, il existe des organismes du secteur public qui se tirent remarquablement bien d'affaires dans le domaine du service, et on peut tirer d'excellentes leçons de leur réussite. On a toujours cru, par le passé, que les organismes du secteur privé sont plus naturellement enclins à adopter une culture axée sur le service que ceux du secteur public puisqu'ils se consacrent essentiellement à satisfaire les besoins d'une clientèle choisie, que la concurrence les oblige à la qualité et que l'appât du gain les motive. Par contre, le gouvernement doit satisfaire les besoins de détenteurs d'enjeux plus diversifiés, en plus de satisfaire à certaines autres exigences. En fait, de par sa nature, le mandat politique imposé aux organismes de la fonction publique peut constituer un moyen fort efficace d'appuyer la recherche de l'excellence dans le domaine du service au public.

4.2 Les conséquences pour la recherche future et l'application des pratiques exemplaires

L'accent qui a été mis, dans le cadre de récentes études sur la gestion, sur la notion du changement culturel, reflète une prise de conscience de la nature des changements devant être apportés au sein d'un organisme afin d'en améliorer le rendement — et, dans certains cas, pour assurer la pertinence de l'organisme. La tendance récente est à la rétribution des cadres pour les efforts qu'ils déploient en vue de provoquer un changement de culture au sein de l'organisme. Les changements requis au sein d'un organisme du secteur public pour améliorer la qualité du service au public sont de nature comparable.

Les travaux de compilation et d'évaluation des pratiques exemplaires dans le domaine du service au public a le potentiel, inépuisé, d'enrichir l'art de la gestion publique en préconisant des pratiques qui permettent une adaptation continuelle au changement ou qui sont sources de leçons ou d'observations concernant certains aspects particuliers du service. Les travaux entrepris à l'avenir pourraient viser :

(a) à repousser les limites du changement culturel ou organisationnel

- dans le but de mieux comprendre les ramifications, pour le service au public, le gouvernement et la fonction publique, des tendances techniques, économiques et sociales qui modèlent le Canada et d'autres pays industrialisés à l'heure actuelle;

- dans le but de repérer et d'évaluer de façon plus approfondie les pratiques qui reflètent les changements requis et qui contribuent au changement.

(b) le rapport entre ces tendances et pratiques exemplaires et divers domaines de compétence ministérielle et certains types particuliers de services au public, de même que leur incidence à cet égard.

Les travaux entrepris jusqu'à présent laissent entrevoir un certain nombre d'initiatives possibles qui valent d'être explorées. Il s'agit notamment de :

4.2.1 la recherche, l'analyse et l'évaluation

Une recherche plus poussée sur les pratiques exemplaires dans le contexte de la gestion du changement pourrait porter des fruits. L'analyse et la revue des pratiques exemplaires amorcées dans le présent rapport vaudraient d'être approfondies et raffinées, afin de passer au stade de l'évaluation et de la vérification des pratiques exemplaires, de même que pour fixer des critères plus rigoureux de sélection des pratiques exemplaires.

Une évaluation visant à vérifier dans quelle mesure une série de pratiques présentées comme exemplaires a en réalité permis d'améliorer la qualité du service permettrait d'élaborer des lignes directrices aux fins d'une évaluation plus rigoureuse, c'est-à-dire plus « réelle », des pratiques exemplaires.

En outre, il serait bon de passer en revue et d'évaluer le rôle et la structure de divers programmes de prix et d'excellence d'origines canadienne, américaine et autres en vigueur dans le domaine du service au public. Un examen de ce type pourrait aussi porter sur la méthode de sélection, le processus d'adjudication et d'évaluation, le procédé employé pour juger du rendement en fonction de critères, les conséquences réelles des valeurs préconisées, et l'utilité pratique de la démarche. On pourrait alors envisager de mettre en pratique au sein de la fonction publique canadienne les leçons découlant de cet examen.

Études de cas ministérielles : une série d'études de cas pourrait être préparée dans le but d'étudier les possibilités d'adopter des pratiques exemplaires au sein de la fonction publique fédérale. On pourrait également se pencher sur les contraintes qui limitent ou déterminent l'application ou l'adaptation de ces pratiques à certaines circonstances. Il est primordial de se pencher sur le contexte, y compris les contraintes, qui détermine

l'application de certaines pratiques et techniques. L'étude des contraintes est d'autant plus importante si elle se fait d'un point de vue comparatif, en tenant compte des circonstances particulières du secteur privé, et des ministères et organismes des gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que des autorités locales.

Élaboration d'une typologie des ministères et des organismes : les études de cas et études comparatives dont il est question ci-dessus seraient facilitées par l'élaboration d'une typologie des ministères et des organismes, typologie qui serait déterminée par leurs fonctions en tant que fournisseurs de services, compte tenu de certains éléments comme :

- les mandats, et les services fournis en conséquence;

- les différents types de missions, de cultures, d'ensembles de valeurs et de buts, de méthodes de gestion, de structures internes et de méthodes d'exploitation;

- des différents cadres dans lesquels ils évoluent;

- des diverses modalités de prestation de services — s'agit-il d'un service réglementaire ou d'un transfert de ressources, d'un service routinier, continu, saisonnier ou ponctuel?

La participation active des cadres à l'élaboration de ces études de cas est le pivot de l'évaluation de la possibilité d'application des pratiques à des circonstances particulières et de l'estimation de ce qu'il faudrait faire pour adapter ces pratiques à la réalité ministérielle.

4.2.2 Élaboration d'une base de données (fonction de diffusion d'information)

Il arrive souvent que des cadres, au sein de divers gouvernements, se rendent compte qu'un problème qui leur donne du fil à retordre a déjà été résolu ailleurs. Un

gouvernement provincial qui passait en revue ce qu'il avait envoyé à l'IAPC s'est aperçu que lui-même connaissait mal les « pratiques exemplaires » qu'il avait proposées. Il est impératif d'établir une base de données sur les « pratiques exemplaires » que pourraient exploiter les gouvernements et les organismes qui en expriment le désir. Cette base de données permettrait la mise en commun d'information et d'idées concernant la résolution de problèmes qui se manifestent dans tous les ministères et secteurs d'activité.

Compilation d'un répertoire de pratiques exemplaires : cette tâche pourrait comprendre la compilation d'un répertoire en direct des pratiques exemplaires et des cas qui seraient classés en catégories selon une structure appropriée comprenant le nom de personnes-ressources et autres renseignements sur la source. Les pratiques exemplaires pourraient être identifiées, classées et évaluées en fonction d'aspects **généraux de la prestation de services**, comme :

- la coordination ou l'intégration de la prestation de services semblables offerts par différents ministères — par exemple, la délivrance de permis, ou le traitement et le paiement de demandes;

- la coordination ou l'intégration au sein d'une certaine localité de la prestation de services au public offerts par divers ministères, organismes ou gouvernements, dans le but de simplifier les choses pour le public;

- la diffusion des nouveautés techniques à l'intention de ceux intéressés par la prestation de services.

4.2.3 Formation et instruction

Les pratiques exemplaires s'avèrent un outil didactique particulièrement utile aux fins de formation et d'instruction en gestion. Bien que certaines initiatives faisant appel à l'exploitation de pratiques exemplaires aient déjà été proposées par le passé, le projet du groupe de travail, de même que certains travaux de suivi dont il a été question ci-dessus,

constitueraient un meilleur fondement, mieux structuré et plus important, en vue de l'élaboration de programmes de formation au sein de la fonction publique. Cela supposerait donc l'élaboration de lignes directrices, d'études de cas, et d'autre matériel didactique, et la collaboration de centres comme le CCG pour l'élaboration et la prestation de cours et d'ateliers afin de tirer pleinement parti des ressources sur les pratiques exemplaires. La participation active des praticiens qui ont mis en œuvre ces pratiques exemplaires serait un atout supplémentaire.

En somme : en documentant, en évaluant et en diffusant mieux les pratiques exemplaires en matière de service à la clientèle, on disposera peut-être du fondement de l'amélioration de la qualité du service par la simplification, l'adaptation au mandat, à la mission et aux circonstances particulières des organismes, l'établissement de réseaux aux fins de diffusion d'information et d'expérience et la formation plus efficace en vue de l'amélioration de la qualité du service fourni au public.

Index

accessibilité, 19, 68, 69
amélioration soutenue, 8, 18, 31, 33, 34, 37, 46, 57, 62
Centre canadien de gestion (CCG), 7, 9
Centre de perfectionnement des cadres, 4
changement organisationnel, 13, 17, 23, 24, 24-32, 52-53
commercialisation, 28, 30, 60, 67
communication externe, 19, 66-68
communication interne, 18, 23, 36, 38, 49-52, 56
compétences en matière de service au public, 19, 36, 55, 68
consultations, 18, 40-43, 66,67
contrôle, 19, 27, 30, 35, 44, 58, 61-65
critères de détermination des pratiques exemplaires, 10, 14-16
culture axée sur le service à la clientèle, 14, 32, 33, 37, 49, 57, 74
décentralisation, 19, 58-59, 73
déploiement, 18, 27, 43, 53-55, 58
déstratification, 19, 57, 59
diffusion d'information, 19, 66-67
direction, 16, 18, 27, 29, 31, 38, 56
dotation, 54
énoncé de mission, 24, 33, 40, 49
extension, 18, 36, 40, 42, 66, 67
formation, 1, 7, 16, 18, 20, 24, 25, 31, 35, 35, 37, 43, 55-57, 71, 78
gestion des attentes, 19, 68
innovation, 3, 13, 30, 32, 33, 37, 39, 47, 52, 62
Institut d'administration publique du Canada (IAPC), 11, 78
Les organisations performantes, 12
manuel de « Gestion du changement », 5, 7
Marson, Brian, 13
méthodes de prestation de services, 19, 31, 68-70
motivation, 18, 23, 43, 51
normes de service, 19, 26, 30, 32, 34, 56, 62
octroi de pouvoirs, 16, 18, 44-46
partenariat, 19, 57, 60-61
Peters and Waterman : *Le prix de l'excellence*, 4
prix d'excellence Ford Foundation/Harvard Innovations, 13
Prix pour l'excellence en affaires d'ISTC, 14, 15
Programme d'échange-information sur les meilleures pratiques de gestion, 4, 5, 6, 13, 15
Public Employees Roundtable, 14, 15
recrutement, 18, 43, 53-55
règlement des plaintes, 19, 55, 61, 65
rétribution, 18, 37, 43, 44, 51-52, 75
rétroaction des clients, 35, 61, 62

STEP, 13
structures et systèmes, 18, 23, 33, 35, 43, 57-61
techniques de communication et informatique, 59, 70-73
Total Quality Management (TQM), 37
valeurs, 12, 15, 17, 20, 23, 26, 27, 29, 33, 37, 39, 43, 51, 52, 55, 57, 76, 77
valorisation, 18, 43, 51-52
vision, 20, 27, 31, 37, 38

CRITÈRES ET MÉTHODES UTILISÉS PAR DIVERS PROGRAMMES D'ENCOURAGEMENT AUX FINS DE SÉLECTION ET D'ÉVALUATION DES PRATIQUES EXEMPLAIRES EN MATIÈRE DE GESTION ET DE SERVICE

1. L'Institut d'administration publique du Canada (IAPC)

Au mois de novembre 1989, l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC), en collaboration avec le cabinet d'experts-conseils Coopers et Lybrand, a lancé un concours ouvert aux organismes du secteur public et ayant pour enjeu le tout premier prix de gestion innovatrice. Le thème du concours était le « service au public ».

Malgré le peu de temps écoulé entre le lancement du programme d'encouragement et la date limite de présentation de soumissions (novembre 1989 à janvier 1990), le taux de réponse aux quelque 600 lettres envoyées aux sous-ministres des gouvernements fédéral et provinciaux et aux cadres supérieurs des administrations municipales a frisé 10 pour 100. Huit finalistes furent choisis (en fonction d'une courte soumission écrite, certaines soumissions étant éclairées d'illustrations) parmi les cinquante-sept participants par un jury formés de cinq experts et praticiens. Les finalistes furent invités à donner une présentation orale d'une durée de dix minutes et prirent ensuite part à une période de questions individuelle d'une durée de quarante minutes. Des vérifications officieuses furent également effectuées.

Les principaux critères d'évaluation utilisés par l'IAPC furent :

* **l'innovation**, manifestée par une expérience réussie, un changement organisationnel ou de méthode efficace, une amélioration prouvée du rendement, la mise en pratique de nouvelles idées, ou l'application de progrès techniques au processus de gestion;

* **la pertinence**, au thème de l'année, soit « le service au public », reflétée par une description du cadre avant le changement, une analyse du marché pour les services, une adaptation réussie des services aux groupes de clients et à leurs besoins, la promotion et l'évaluation;

* **l'importance** de l'innovation, réelle ou éventuelle, à l'échelle locale et nationale;

* **l'efficacité** de l'initiative depuis son entrée en vigueur.

2. Public Employees Roundtable (PER)

Le PER, équivalent américain de l'APEX de la fonction publique fédérale, administre depuis 1985 un programme de récompense, reflet de sa mission de susciter un esprit de corps parmi les fonctionnaires, de redorer le blason de la fonction publique et d'inciter les jeunes à postuler un emploi au sein de la fonction publique. Le programme compte plusieurs catégories de participation, soit les programmes fédéraux, de l'état et locaux et à chaque année, visent un thème choisi : les programmes destinés aux retraités, aux jeunes ou aux personnes ayant des besoins particuliers et qui témoignent d'un aspect convenu du service, comme la courtoisie.

Les critères utilisés par le PER sont analogues à ceux employés par l'IAPC, bien que le PER insiste davantage sur le rôle des personnes et sur les valeurs en matière de service au public. En outre, le PER s'attache davantage à formuler ses critères d'évaluation et ses valeurs de jugement en forme abrégée, en insistant plus lourdement sur certains aspects.

Un comité chargé de la sélection retient 10 ou 12 demandes en vue de les soumettre à un examen plus rigoureux. Les membres du comité procèdent ensuite à la sélection du meilleur candidat dans chaque catégorie. L'évaluation des candidats est fondée essentiellement sur des présentations écrites et des enquêtes officieuses. Il n'y a pas de visite sur les lieux ou de mesures officielles de vérification.

Les critères employés par le PER sont les suivants :

* **la portée, l'importance et la valeur** de l'activité (30 points) — quels sont les services fournis par l'organisme et comment se distingue-t-il? Qui a profité des fruits portés par les services fournis? Quelle est l'importance de ces services?

* **l'efficacité mesurée de l'organisme** (20 points) — mesurée au moyen de diverses pierres de touche comme les économies en dollars ou les augmentations de rendement, ou le nombre de particuliers desservis;

* **la qualité du rendement des personnes** (35 points) — la contribution des personnes à l'amélioration du service, l'effort qu'elles fournissent, leur enthousiasme, leur volonté et leur esprit d'innovation;

* **la perpétuation des buts et des valeurs préconisés par le PER** (10 points) — l'organisme a-t-il acquis un esprit de corps? A-t-il cherché à améliorer l'image de la fonction publique? A-t-il incité certains à envisager une carrière au sein de la fonction publique?

* **la qualité de la présentation de la demande** (5 points) — l'information contenue dans la demande de participation est-elle présentée avec clarté, concision et de façon intéressante?

3. *Ford Foundation/Harvard University Innovations in State & Local Government Award Program*

Le programme de récompense de la Ford Foundation, qui relève de la John F. Kennedy School of Government de l'université Harvard, a été créé en 1985 afin de rendre hommage aux nouveaux programmes et politiques exemplaires qui s'intéressent à d'importantes questions économiques et sociales. On sollicite activement la participation par le biais de publications connexes, de la publicité au sujet d'anciens récipiendaires, et de sollicitations directes adressées à des programmes de tous les niveaux de gouvernement. Les demi-finalistes, qui sont sélectionnés d'après une soumission de trois pages, sont invités à présenter des soumissions plus détaillées, ce qui permet de choisir les finalistes. Des équipes de chercheurs et de praticiens du gouvernement entreprennent ensuite des visites sur les lieux et des vérifications auprès des clients des finalistes; ils soumettent ensuite leurs rapports d'évaluation à un comité national d'experts en affaires de l'état et locales. Le comité national se réunit alors durant trois jours pour étudier ces rapports, les évaluer, s'entretenir avec des représentants des programmes retenus à la sélection finale et pour choisir les gagnants. Outre la publicité dont ils font l'objet, les gagnants bénéficient d'une subvention de la Fondation pouvant s'élever à 100 000 dollars, et qui doit normalement être appliquée au renforcement des programmes et à la diffusion des innovations des gagnants au sein d'autres juridictions, par le financement d'activités comme la formation du personnel, les évaluations et l'extension à d'autres circonscriptions.

À chaque étape de la sélection, les programmes sont jugés en fonction de leur créativité et de leur efficacité pour ce qui est de la satisfaction des besoins économiques et sociaux, de leur capacité d'adaptation à d'autres juridictions et de la mesure dans laquelle ils sont typiques d'une fourchette de problèmes. Plus précisément, les critères employés dans le cadre du Ford Foundation/Harvard University Innovation Award Program sont les suivants :

* **la nouveauté** — de l'idée principale ou d'un aspect important du projet;

* **l'importance** — l'importance du projet dans les circonstances particulières où il est exploité, et son impact éventuel sur l'ensemble de la société;

* **la valeur ajoutée pour les clients** — l'incidence sur la clientèle que le projet vise à desservir (par exemple, la qualité peut être excellente, mais seulement une petite fraction de la clientèle éventuelle ou prévue en profite);

*** la capacité de reprise** — dans quelle mesure et jusqu'à quel point est-il possible de reprendre, dans d'autres circonstances, la stratégie et les méthodes qui sont essentielles à la réussite du projet?

Les critères utilisés par la Ford Foundation sont essentiellement les mêmes que ceux de l'IAPC et le PER; l'accent est mis sur l'innovation, l'impact qualitatif et quantitatif, à la fois sur la clientèle actuelle et de façon plus générale, sur l'ensemble de la société; il est nécessaire de présenter la preuve de l'obtention de résultats mesurables, tangibles et équitables, ainsi que du potentiel d'une mise en œuvre plus générale. Par contre, ils se distinguent de ceux de l'IAPC et du PER en raison de l'aspect lié à la capacité de reprise. En outre, l'importance que le PER attache aux personnes n'est pas repris.

4. *President's Award for Quality and Productivity Improvement*

Le President's Award for Quality and Productivity Improvement est décerné chaque année à un organisme du gouvernement fédéral ou à un important service d'un organisme qui a instauré le Total Quality Management (Gestion totale de la qualité) de façon exemplaire, et qui fournit un service de haute qualité à ses clients. Un organisme peut demander à devenir candidat à l'octroi du prix d'excellence du Président après qu'un ou plusieurs prototypes d'amélioration de la qualité (Quality Improvement Prototype, QIP) de cet organisme ont été sélectionnés. Chaque année, l'Office of Management and Budget (qui fait partie de l'Executive Office du Président) décerne un Quality Improvement Prototype Award (prix d'excellence pour prototype d'amélioration de la qualité) aux unités au sein d'un organisme qui ont connu une amélioration marquée dans le domaine de la qualité, du rendement et de l'opportunité de la prestation de produits et de services. Les QIP visent à servir de modèles au reste du gouvernement afin de montrer que la volonté de rehausser la qualité entraîne une amélioration de la qualité des produits et des services, et une hausse de la satisfaction des clients.

Un comité d'examen formé de membres issus des secteurs privé et public passe en revue les demandes écrites et les évalue en fonction de huit critères de gestion totale de la qualité et de lignes directrices de cotation, ainsi que de visites sur les lieux. Ce comité choisit dix finalistes qui seront soumis à une évaluation plus approfondie par un autre comité de juges, qui comprend également des représentants des secteurs public et privé; ce second comité choisit tout au plus six gagnants, en fonction de demandes écrites et des résultats des visites sur les lieux.

On demande aux gagnants de rédiger une étude de cas de 20 à 25 pages qui servira à renseigner d'autres organismes fédéraux sur la gestion totale de la qualité. On leur demande également d'organiser des ateliers afin de relater leurs expériences à d'autres organismes qui s'intéressent aux mesures d'amélioration et aux méthodes de mise en

œuvre, de participer à l'Annual Conference on Federal Quality and Productivity Improvement (conférence annuelle sur l'amélioration de la qualité et du rendement au niveau fédéral) et de participer à la production d'une bande vidéo portant sur les réussites attribuables au prototype.

Les critères déterminant l'octroi du President's Award suivent les huit principaux éléments qui définissent la gestion totale de la qualité; une valeur exprimée en points est attribuée à chaque élément. Cette valeur est déterminée par l'importance relative de cet élément dans le cadre de la méthode de gestion totale de la qualité. Le comité d'examen se sert de lignes directrices détaillées sur la cotation, établies d'après les critères, pour décider du nombre de points devant être attribué à un participant. (Dans le but de propager la méthode de gestion totale de la qualité, les critères et les lignes directrices de cotation sont mis à la disposition d'organismes aux fins d'auto-examen, même si ces organismes n'ont nullement l'intention de poser leur candidature.)

Les huit critères qui servent à décider de l'octroi du President's Award sont les suivants :

* **la dynamique et l'aide de la haute direction** (20 points) — c'est-à-dire dans quelle mesure les échelons supérieurs de la direction créent et entretiennent un système axé sur la qualité, doublé d'un système d'appui de la direction, afin d'orienter toutes les activités de l'organisme. Cet aspect comprend : une participation individuelle, manifeste, de tous les cadres clés à l'élaboration d'une culture dynamique axée sur la qualité; la capacité de communiquer et d'inclure tous les niveaux hiérarchiques dans l'amélioration de la qualité; l'affectation de ressources conforme à l'importance accordée à la gestion totale de la qualité (temps, formation, fonds, personnel, installations); l'incitation réussie à l'innovation, la fierté professionnelle, la communication interne efficace et la collaboration entre les unités et dans l'ensemble de l'organisme; la rétribution des actions qui sont à l'appui des objectifs d'amélioration de la qualité; l'évaluation périodique de la mesure dans laquelle les valeurs axées sur la qualité ont été adoptées au sein de l'organisme.

* **la planification stratégique** (15 points) — dans quelle mesure on tient compte de la qualité au niveau de la planification, ce qui porte sur la nature des objectifs, à long et à court termes, d'amélioration de la qualité et la méthode employée pour réaliser ces objectifs; l'intégration des objectifs d'amélioration de la qualité dans la planification et la préparation de budget de l'organisme et la mise en œuvre et la gestion routinières de ces plans; les types de données, d'information et d'analyse utilisés aux fins de planification, comme les exigences des clients, les capacités de traitement, les données sur les fournisseurs et les données repères; l'exploitation de ces données; la participation des employés, des clients et des fournisseurs à la planification; les méthodes de détermination des besoins clés — comme les nouvelles techniques, l'enrichissement et la formation des employés — et des ressources requises pour les satisfaire; et

l'uniformité de l'évaluation et de l'amélioration de la planification.

* **la primauté du client** (40 points) — l'ensemble des systèmes de service à la clientèle de l'organisme, sa compréhension des clients, sa souplesse et sa capacité de satisfaire les besoins et les attentes des clients, ce qui comprend les méthodes employées pour obtenir de l'information sur les besoins et les attentes des clients; comment cette information est communiquée aux employés concernés et l'usage qu'ils en font; les structures internes qui donnent au client accès aux services; les systèmes efficaces de rétroaction de la clientèle et l'utilisation de la rétroaction en vue d'améliorer le service; les mesures de règlement des plaintes; l'octroi de pouvoirs aux employés des points de service en vue d'accélérer la résolution de problèmes; les exigences de recrutement et de formation des employés des points de service; le rapport entre les normes de service et les besoins et attentes des clients; et l'évaluation uniforme et le perfectionnement soutenu de la connaissance des besoins et des attentes des clients, la rétroaction des clients et le règlement des plaintes.

* **la formation et la rétribution des employés** (15 points) — les efforts déployés par l'organisme en vue d'enrichir et d'exploiter pleinement le potentiel de sa main-d'œuvre en vue d'améliorer la qualité et de favoriser l'essor de l'organisme et des employés, ainsi que les efforts déployés en vue d'offrir des récompenses et des primes pour rendre hommage aux employés qui améliorent la qualité et le rendement, ce qui comprend : les stratégies de formation visant l'amélioration de la qualité et destinées aux cadres supérieurs, aux gestionnaires et aux autres employés; les méthodes de détermination des besoins en matière de formation; les ressources allouées à la formation; la nature des indicateurs servant à déterminer l'efficacité des cours et des activités de formation; les méthodes d'évaluation et de rétribution de l'apport des employés à la gestion totale de la qualité.

* **l'octroi de pouvoirs aux employés et le travail d'équipe** (15 points) — jusqu'à quel point les employés participent à la gestion totale de la qualité, et dans quelle mesure est-ce efficace, ce qui comprend : les stratégies utilisées pour augmenter la participation, l'efficacité et le rendement de toutes les catégories d'employés; les moyens et les occasions qui s'offrent aux employés de contribuer à la gestion totale de la qualité, en tant qu'intervenants dans la démarche; les méthodes employés pour octroyer des pouvoirs aux employés, et pour mettre en valeur leur pouvoir d'agir; jusqu'à quel point l'amélioration due à la participation des employés se manifeste dans les systèmes, les procédés, les produits et les services; les méthodes employées pour mesurer la satisfaction des employés, et pour évaluer et améliorer les pratiques de gestion des ressources humaines.

* **la mesure et l'analyse** (15 points) — la portée, la validité, l'utilisation et la gestion des données et de l'information qui sous-tendent le système de gestion totale de la qualité de l'organisme, et la façon dont ces données sont utilisées pour améliorer les procédés,

les produits et les services, ce qui comprend : la portée et l'utilité de l'information fournie au sujet des clients, des fournisseurs, des activités internes et des programmes; la qualité, l'exhaustivité et l'opportunité de l'information recueillie sur les produits et les services, et son utilité éventuelle aux fins de repère; les procédés utilisés pour veiller à la validité et à l'uniformité des données, et la mesure dans laquelle ceux qui en ont besoin peuvent s'en prévaloir; et son utilisation routinière à l'appui des objectifs d'amélioration de la qualité.

* **l'assurance de la qualité** (30 points) — les méthodes systématiques utilisées par l'organisme pour procéder au contrôle intégral de la qualité des produits et des services, et l'intégration du contrôle de la qualité aux fins d'amélioration soutenue de la qualité, ce qui comprend : l'évaluation de la mesure dans laquelle les produits et services et les procédés sont conçus, examinés, vérifiés et contrôlés de façon qu'ils satisfassent les besoins et les attentes des clients; les méthodes de dépistage des problèmes, de mise en œuvre de mesures correctives, et la concentration des efforts sur la prévention plutôt que sur le dépistage; la nature et la fréquence des évaluations de qualité, des systèmes et des pratiques en matière de qualité, comme la vérification des systèmes, des produits et des services, et la transformation des résultats de ces évaluations en améliorations.

* **résultats au niveau de l'amélioration de la qualité et du rendement** (50 points) — les résultats quantifiables et prouvés des pratiques de gestion totale de la qualité de l'organisme, ce qui comprend : la présentation d'indicateurs faisant état du rendement de l'organisme afin de refléter les tendances et les réussites en matière de qualité des produits et des services et du degré de satisfaction des clients.

EXEMPLES DE QUESTIONS POUVANT ÊTRE POSÉES AUX FINS D'ÉVALUATION DES PRATIQUES EXEMPLAIRES

Les échantillons de questions fournis ci-après sont tirés en partie d'une ébauche de suivi du Programme d'échange-information sur les meilleures pratiques de gestion[1] du Conseil du Trésor qui visait à aider les gestionnaires à repérer d'éventuels cas de « meilleures pratiques de gestion » au sein de leurs ministères. Les questions relèvent de quatre domaines : le service au public, la gestion des ressources humaines, les méthodes et les procédés améliorés et la rentabilité. Bien que présentées sous forme de questions, elles se ramènent en fait à une série de critères. Elles ne visent pas à être normatives ou exhaustives, mais elles constituent néanmoins un modèle d'une méthode plus complète et approfondie pour les entrevues de suivi et la vérification des cas cités comme exemplaires.

Dans cette présentation, les questions sont regroupées en fonction des catégories présentées à la section 2.2 du présent rapport :

culture, direction, vision et stratégie

* L'organisme s'est-il montré constamment sensible aux besoins de ses clients?

* Une direction dynamique et innovatrice a-t-elle provoqué une amélioration du rendement de l'organisme?

* Les efforts déployés dans le but de transformer le cadre de travail ont-ils permis d'améliorer le moral et le rendement?

* Les objectifs en matière de rendement sont-ils systématiquement dépassés?

consultations

* Les efforts déployés dans le domaine des relations entre gouvernements et entre le gouvernement et l'industrie ont-ils donné lieu à des résultats tangibles?

---

[1] A.W. Burgess, "Evolving a Management Excellence Programme", janvier 1989.

gestion des personnes

* Les méthodes innovatrices en matière de communication et de participation ont-elles contribué à la réalisation des objectifs de l'organisme?

* Les primes, les récompenses et la rétribution ont-elles contribué de façon marquée à la réussite de l'organisme?

* Les stratégies qui se sont avérées efficaces ont-elles été adaptées en vue de l'emploi de groupes spéciaux ou de la gestion d'une main-d'œuvre multiculturelle?

* L'utilisation judicieuse des ressources allouées à la formation donne-t-elle des résultats quantifiables?

* Les méthodes de dotation innovatrices ont-elles contribué de façon marquée à l'ajustement de la main-d'œuvre?

structures et systèmes

* Y a-t-il indication de la réaffectation judicieuse de ressources comprimées qui permette la continuation ou l'amélioration du service?

* Les pratiques de gestion des biens immobiliers ont-elles permis de rentabiliser au maximum les actifs tout en respectant les exigences environnementales et autres normes?

* Les méthodes d'approvisionnement et les pratiques de gestion des biens d'équipement et immobiliers peuvent-elles être comparées favorablement à celles préconisées par le secteur privé?

* Les programmes d'adjudication de services ont-ils permis de réaliser des économies considérables, d'améliorer le service et de rehausser la qualité de la gestion?

contrôle des résultats

* L'établissement d'indicateurs plus justes de la charge de travail et l'élaboration de systèmes d'évaluation ont-ils permis d'améliorer le service et la responsabilité au sein de l'organisme?

* Les fonctions améliorées ou intégrées de contrôle ont-elles donné lieu à des avantages marqués?

* Certains éléments du programme font-ils l'objet d'une revue périodique, et les éléments désuets sont-ils éliminés?

communication externe

* Les stratégies de commercialisation se comparent-elles favorablement aux pratiques les plus efficaces utilisées dans le secteur privé?

* Les stratégies de communication plus efficaces ont-elles donné des résultats quantifiables?

nouvelles techniques à l'appui du service

* L'organisme a-t-il réussi à effectuer un transfert en douceur à l'exploitation de nouvelles techniques? Ce transfert s'est-il soldé par des avantages tangibles?

* Les nouvelles techniques ont-elle permis aux gestionnaires de prévoir le changement et de s'y adapter?

* Quel a été l'incidence de l'automatisation sur le rendement et la satisfaction au travail?

Les critères qui permettent de déterminer les « pratiques exemplaires » ne peuvent être absolus ou normatifs; plutôt, ils devraient résulter de l'évolution rapide du milieu et d'une nouvelle appréciation des éléments de la gestion efficace. En outre, il doit être possible de les adapter à des circonstances particulières. Moyennant une bonne réflexion et la mise à l'épreuve des questions types, comme celles qui précèdent, et l'étude d'une série de « pratiques exemplaires » choisies par des organismes d'encouragement, il serait possible de formuler une série de questions plus délicates, avec l'ajout de questions se rapportant à chaque cas faisant l'objet d'une évaluation, qui tiendrait compte des récents progrès dans le domaine des études sur la gestion.